

ANALISA

1987 – 10

ASEAN

Sesudah

20 Tahun

(II)

Kerjasama Ekonomi ASEAN
Sesudah KTT Bali dan Manila

Aspek Politik dan Keamanan ASEAN

Dinamika Ekonomi dan Politik
Hubungan ASEAN-Jepang

Hari Depan ASEAN



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEOF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAHI
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
A.R. SUTOPO

Redaksi Pelaksana

SOEBAGYO
Pambudi SAKSANA
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XVI, NO. 10, OKTOBER 1987

Kerjasama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	882
Aspek Politik dan Keamanan ASEAN <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	904
Dinamika Ekonomi dan Politik Hubungan ASEAN-Jepang <i>J. Kusnanto ANGGORO</i>	920
Hari Depan ASEAN <i>Jusuf WANANDI</i>	946

Kerjasama Ekonomi ASEAN Sesudah KTT Bali dan Manila

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Duapuluh tahun sudah berlalu sejak pendirian ASEAN dan Deklarasi Kesepakatan ASEAN yang dihasilkan KTT Bali sebagai dokumen pertama yang mengandung bentuk-bentuk konkret kerjasama ekonomi sudah juga berusia sepuluh tahun. Selama kurun waktu itu banyak sekali perubahan yang terjadi dalam ekonomi-ekonomi ASEAN, begitu juga dalam ekonomi-ekonomi utama dunia seperti Jepang, Amerika Serikat dan Jerman Barat yang sampai sekarang masih merupakan yang utama di antara mitra-mitra ekonomi negara-negara ASEAN.

Kiranya adalah wajar untuk mengharapkan bahwa perubahan-perubahan ini diperhitungkan dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Tetapi ASEAN tampaknya kurang peka terhadap perubahan-perubahan tersebut. Tidak banyak yang menghiraukan apakah dan sejauh mana kerjasama ekonomi ASEAN memberi sumbangsih positif pada kemajuan ekonomi-ekonomi anggotanya. Hanya lingkungan internasional yang memburuk drastik mengilhami pemuka-pemuka politik negara-negara ASEAN untuk mencari segala sesuatu yang dapat disumbangkan oleh ASEAN bagi pengatasan masalah-masalah ekonomi nasional, regional dan global yang dihadapi keenam anggota ASEAN. Karena itu, dari KTT Manila diharapkan tidak saja pengulangan komitmen terhadap gagasan-gagasan raya seperti ZOPFAN, tetapi juga langkah-langkah baru kerjasama ekonomi. Langkah-langkah baru ini akan dibahas dalam bagian terakhir tulisan ini sesudah didahului oleh pembelaan ringkas kerjasama ekonomi regional dalam ekonomi dunia dewasa ini dan dasawarsa berikut, penggarisbesaran lingkungan global yang dihadapi negara-negara ASEAN, neraca kerjasama ekonomi ASEAN dan sendi-sendi pokok perkembangan ekonomi-ekonomi ASEAN selama sepuluh tahun sesudah KTT Bali.

USAHA MENGULANG PERTUMBUHAN TINGGI

Perubahan suatu ekonomi memang tidak mudah diukur. Namun demikian, ia dapat digambarkan dengan bantuan berbagai indikator. Yang pertama di antaranya adalah penduduk. Ketika KTT Bali diselenggarakan baru 234,49 juta penduduk menjelajai ASEAN, atau tepatnya, sebagian kecil wilayah ASEAN yang berpenghuni. Tetapi dalam tahun 1986 negara-negara ASEAN termasuk Brunei yang bergabung tahun 1984, sudah berpenduduk hampir 294 juta yang berarti pertambahan dengan hampir sembilan kota yang berpenduduk seperti Jakarta dewasa ini. Memang hanya dalam kasus kekecualian seperti kasus Malaysia, pertambahan penduduk dianggap sebagai berkat dewasa ini. Dalam kebanyakan kasus seperti di Cina, India dan Indonesia ia lebih ditonjolkan sebagai beban karena ketidakcukupan emploimen. Tetapi dalam konteks ASEAN kiranya pertambahan penduduk seperti yang terjadi dewasa ini masih mempunyai segi positif berupa perluasan pasar ketika negara-negara yang lebih makmur umumnya dan beberapa negara terkaya khususnya berhadapan dengan pasar yang stagnan, sesedikitnya untuk beberapa produk.

Tabel 1

PERUBAHAN PDB ATAS TAHUN SEBELUMNYA (Harga Tetap 1975)

	1976	1977	1978	1979
Indonesia	6,9	8,9	6,8	4,9
Malaysia	11,1	7,6	7,6	8,5
Filipina ¹	6,1	7,0	6,3	5,8
Singapura	7,5	7,9	8,6	9,3
Muangthai	9,3	7,3	11,7	6,7

Catatan: ¹Angka Produk Nasional Bruto.

Sumber: *International Financial Statistics*, Desember 1980.

Tentu saja segi positif pertambahan penduduk seperti disinggung di atas hanya ada kalau pada waktu yang sama pendapatan juga bertambah. Ini adalah indikator kedua dari perubahan ekonomi-ekonomi ASEAN sesudah KTT Bali. Dalam tahun 1975, Produk Domestik Bruto (PDB) gabungan negara-negara ASEAN hanya US\$74,57 miliar.¹ Tetapi seperti sering ditonjolkan orang, dasawarsa 1970-an dan bahkan juga tahun-tahun pertama 1980-an adalah masa pertumbuhan tinggi bagi negara-negara ASEAN, sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Bersama dengan PDB Brunei sebesar US\$8,2 miliar, PDB gabungan negara-negara ASEAN dalam tahun 1984 sudah menjadi

¹*International Financial Statistics*, Desember 1980. Angka dalam satuan uang nasional dikonversi dengan nilai tukar tahun yang bersangkutan.

US\$211 miliar,² di antaranya 38,2% PDB Indonesia. Tetapi pertumbuhan ekonomi-ekonomi ASEAN melambat dalam tahun 1980-an, terutama sejak 1984, terutama tampaknya karena perubahan-perubahan dalam ekonomi-ekonomi utama dunia, baik yang bersifat siklikal jangka pendek maupun yang berupa siklus Kondratiev. Sebagaimana akan dibahas belakangan, perubahan-perubahan ini mengurangi permintaan ekonomi-ekonomi utama akan hasil-hasil yang merupakan tumpuan ekspor negara-negara ASEAN dan menghadapkan yang disebut terakhir pada kendala sumber yang mengetat. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 2, pertumbuhan ekonomi di tiga negara dalam tahun 1985 adalah negatif. Bahkan-sesudah pertumbuhan membaik dalam tahun 1986 pun, PDB Filipina tahun 1986 masih lebih kecil dengan 10% dari pada tahun 1983. Barangkali PDB gabungan ASEAN dalam tahun 1986 hanya US\$214 miliar. Jika tumbuh dengan 5% per tahun, itu akan berarti PDB gabungan sebesar US\$424 miliar dalam tahun 2000 dan jika tumbuh 7% per tahun berarti US\$552 miliar. Umpamakan Jepang dan Amerika Serikat dapat mempertahankan pertumbuhan PDB-nya masing-masing setinggi 2% per tahun, PDB gabungan ASEAN tahun 2000 dengan penduduk sekitar 390 juta memang masih tetap relatif kecil, yaitu kurang dari seperempat PDB Jepang dan hanya sekitar seperduabelas PDB Amerika Serikat. Tetapi itu adalah pasar yang jauh lebih lukratif daripada yang ada sekarang, apalagi 10 tahun lalu. Masalahnya adalah, bagaimana ekonomi-ekonomi ASEAN dapat meraih tingkat pertumbuhan tahunan setinggi 5% atau bahkan yang lebih dari itu³ ketika lingkungan yang dihadapi berubah menurut berbagai dimensi.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PDB ATAS TAHUN SEBELUMNYA

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Indonesia	7,9	2,2	4,2	6,1	1,9	3,2
Malaysia	6,9	5,9	6,3	7,8	-1,03	1,0
Filipina	3,4	1,9	1,1	-6,8	-3,8	0,1
Singapura	9,9	6,3	7,9	8,1	-1,8	1,9
Muangthai	6,3	4,1	5,8	6,2	4,0	4,2

Sumber: *International Financial Statistics*, Juni 1987, kecuali tahun 1985 dan 1986 dari sumber-sumber terpencar.

²Bank Dunia, *World Development Report 1986*.

³Pertumbuhan setinggi ini bukan sesuatu yang mustahil bagi ASEAN. Tahun 1987 menurut perkiraan akan menyaksikan pertumbuhan 3%-4% di Indonesia, 1,5%-2,4% di Malaysia, 4,5%-5,5% di Filipina, 7%-8% di Singapura dan 6,5%-7% di Muangthai. *Far Eastern Economic Review*, 10 Desember 1987.

Tabel 3

**KOMPOSISI PRODUK DOMESTIK BRUTO NEGARA-NEGARA ASEAN
DI LUAR BRUNEI**
(dalam %)

	Indonesia		Malaysia ¹		Filipina		Singapura ¹		Muangthai	
	1975	1985	1975	1985	1975	1986	1975	1986	1975	1984
Pertanian, Kehutanan, Perikanan	31,7	24,2	27,7	20,3	28,8	26,8	1,9	0,7	31,6	20,0
Pertambangan	19,7	17,5	4,6	10,1	1,7	1,8	0,3	0,2	1,4	2,0
Industri Pengelahan	8,9	12,6	16,4	19,1	24,9	21,7	24,1	27,2	18,3	19,1
Konstruksi	4,7	5,7	3,8	5,1	6,2	3,6	8,1	8,5	4,3	5,2
Perdagangan, Hotel, Restoran	16,6	15,4	12,8	12,7	15,2	-	27,0	19,1	20,9	22,3
Transpor, Komunikasi	4,1	5,8	6,2	6,4	4,2	-	11,3	15,7	5,8	8,3
Keuangan, Asuransi, Real Estate	3,2	5,8	8,4	8,8	9,2	-	15,9	23,1	6,5	9,4
Jasa Kemasyarakatan dan Perorangan	10,6	12,2	15,5	14,4	9,0	-	11,8	12,6	10,1	12,0

Catatan: ¹ Untuk Malaysia tidak termasuk bea masuk 4,1%. Untuk Malaysia dan Singapura harus dikurangi pungutan perbankan masing-masing 2,3% dan 9%.

Sumber: 1975 dari United Nations, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1984*. Selebihnya dari sumber-sumber nasional.

Salah satu perubahan tersebut terletak dalam struktur PDB itu sendiri. Menjelang KTT Bali, sumbangan pertanian pada PDB negara-negara ASEAN di luar Singapura masih berkisar antara 27,7% di Malaysia dan 31,7% di Indonesia. Tetapi sampai pertengahan 1980-an, sumbangan relatif ini sudah mengalami penurunan yang besar, sementara sumbangan industri pengolahan mengalami kenaikan sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 3. Memang perubahan seperti ini tidak dapat diajukan sebagai bukti yang tidak tersangkal dari kemajuan. Kegiatan pertanian pun dapat saja dan dalam berbagai hal memang lebih produktif daripada kegiatan industri pengolahan yang meliput juga kegiatan subsisten. Tetapi kalau perubahan struktur tersebut berarti peralihan dari kegiatan produktivitas rendah ke kegiatan produktivitas tinggi, kiranya ia dapat disebut sebagai kemajuan, apalagi kalau disertai oleh perubahan yang searah dalam emploimen.

Berdasarkan Tabel 3 dapat dikatakan bahwa ekonomi-ekonomi ASEAN pertengahan 1980-an dan karena itu juga masalah-masalah yang harus diselesaikan untuk memungkinkan pertumbuhan lebih lanjut, sudah berbeda dengan pertengahan 1970-an. Pada pertengahan 1970-an, pembangunan industri negara-negara ASEAN masih bertumpu pada substitusi impor. Tidak mengherankan kalau dalam tahun-tahun pertama sesudah KTT Bali penurunan proteksi dalam rangka Tata Perdagangan Preferensial ASEAN terbentur pada resistensi negara-negara anggota. Tetapi walaupun substitusi impor adalah proses abadi, pada pertengahan 1980-an ekspor sudah sangat penting bagi ekspansi lebih lanjut industri negara-negara ASEAN. Ini adalah salah satu dimensi terpenting dari perubahan yang terjadi dalam ekonomi-ekonomi ASEAN selama 10 tahun pertama sesudah KTT Bali.

Memang ASEAN dengan perdagangan dua arah gabungan sebesar 103,7 miliar SDR⁴ tahun 1986 belum merupakan tandingan Jepang yang dalam tahun yang sama mengekspor 175 miliar SDR dan mengimpor 96 miliar.⁵ Tetapi laju pertumbuhan perdagangan dua arah negara-negara ASEAN selama 10 tahun pertama sesudah KTT Bali adalah cukup tinggi, yaitu 11,7% per tahun dibanding 10,9% untuk Jepang dan 9% untuk Jerman Barat. Yang memprihatinkan adalah kenyataan bahwa tahun 1980-an ini menyaksikan penurunan ekspor ketika pelayanan pinjaman luar negeri naik menjadi US\$7,4 miliar dalam tahun 1984 dari hanya US\$1 miliar tahun 1975,⁶ dan hasil investasi total yang meninggalkan ASEAN naik dari 6,4 miliar SDR dalam tahun 1980 menjadi US\$11,2 miliar dalam tahun 1985 sementara hasil investasi yang masuk hanya naik dari US\$1,8 miliar menjadi US\$2,8 miliar.

⁴Tahun 1986: 1 SDR = US\$1,1732.

⁵*Balance of Payments Statistics*, vol. 38, edisi bulanan, beberapa nomor.

⁶*World Debt Tables* 1985-1986.

Sesuai itu, defisit transaksi berjalan membengkak dari hanya 1,5 miliar SDR tahun 1977 menjadi 15,3 miliar SDR tahun 1983. Untuk penekanan defisit ini menjadi hanya 4 miliar SDR dalam 1985, negara-negara ASEAN harus membayar biaya berupa pemotongan impor yang kemudian tercermin dalam pelemahan investasi dan pertumbuhan. Dibanding impor terbesar yang pernah dicatat, impor tahun 1986 hanya 64% untuk Indonesia, 67% untuk Malaysia, 61% untuk Filipina, 77% untuk Singapura dan 84% untuk Muangthai. Singkatnya, tahun 1980-an sampai sekarang adalah dasawarsa sulit bagi perdagangan negara-negara ASEAN. Perdagangan dua arah ASEAN dalam SDR tahun 1986 turun dengan 16% dibanding tahun 1985 atau bahkan dengan 23% dibanding tahun 1984.

Sementara dampak kontraktif dari penyesuaian-penyesuaian yang diprakarsai pemerintah-pemerintah ASEAN selama ini untuk membalik kecenderungan perdagangan yang menurun tampaknya masih akan terasa tahun 1987 ini, perubahan struktur ekspor juga perlu digarisbawahi sebagai indikator keberhasilan diversifikasi ekspor. Sayangnya, data aktual yang terperinci tentang ini tidak tersedia. Tetapi atas dasar statistik-impor negara-negara OECD dapat dikatakan bahwa ekspor negara-negara ASEAN sudah semakin beralih dari komoditi primer ke hasil olahan. Kelompok barang ekspor yang mengalami penurunan paling tajam dalam sumbangannya pada ekspor total adalah bahan mentah non-pangan (SITC 2) disusul oleh pangan dan hewan hidup (SITC 0), sementara kenaikan tertinggi dalam sumbangannya ke ekspor total terjadi dalam mesin-mesin dan peralatan angkutan dan telekomunikasi (SITC 7), aneka hasil olahan (SITC 8) dan bahan bakar mineral (SITC 3). Dalam tahun

Tabel 4

KOMPOSISI KOMODITI IMPOR OECD DARI LIMA NEGARA ASEAN

	1972	1980	1984	1985
Semua komoditi	100	100	100	100
0 Pangan dan Hewan Hidup	16,8	9,6	9,5	9,9
1 Minuman dan Tembakau	1,1	0,5	0,4	0,4
2 Bahan Mentah Non-Pangan	35,5	19,5	12,6	11,3
3 Bahan Bakar Mineral	21,2	43,5	39,8	40,9
4 Lemak dan Minyak Hewani dan Nabati	4,5	2,8	3,3	3,2
5 Produk Kimia	0,5	0,6	1,2	1,3
6 Barang Olahan	11,5	7,6	6,7	7,0
7 Mesin dan Alat Pengangkutan dan Telekomunikasi	4,26	9,72	18,23	17,0
8 Aneka Hasil Olahan	3,39	5,15	7,16	7,9

1985, hasil-hasil industri (SITC 5, 6, 7 dan 8) sudah mewakili 33,2% impor OECD dari ASEAN dibanding hanya 19,7% dalam tahun 1972, walaupun perbedaan antar-negara ASEAN tidak boleh diremehkan.

Perubahan komposisi ekspor mempunyai dua implikasi penting. *Pertama*, ia berarti pergeseran persoalan perdagangan yang dihadapi, sesedikitnya secara parsial karena realita tata-perdagangan yang memang berbeda dari satu kelompok barang ke kelompok lain atau realita selektivitas. Dengan peran hasil industri yang membesar dalam ekspor, persoalan-persoalan yang menyangkut lebih banyak hasil industri daripada hasil lain, menjadi semakin relevan. Pembatasan Ekspor Sukarela, Tata Marketing Teratur (*Orderly Marketing Arrangement*), Anti-Subsidi dan Anti-Dumping kini sudah semakin relevan bagi negara-negara ASEAN dibanding dalam 1970-an ketika Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Muangthai masih lebih diisibukkan oleh persoalan komoditi primer.

Tabel 5

**BAGIAN JEPANG, AS DAN MASYARAKAT EROPA
DALAM IMPOR OECD DARI ASEAN**

	Semua Komoditi	SITC 5-8	SITC 5	SITC 6	SITC 7	SITC 8
<i>1981</i>						
OECD	100	100	100	100	100	100
Jepang	51,9	11,8	63,1	22,0	6,1	5,0
Amerika Serikat	31,3	49,2	12,6	32,7	64,9	43,0
Masyarakat Eropa	16,5	29,3	14,3	35,5	22,3	37,1
<i>1985</i>						
OECD	100	100	100	100	100	100
Jepang	43,2	9,7	43,1	28,9	3,8	3,6
Amerika Serikat	33,4	56,3	21,5	29,0	67,6	62,7
Masyarakat Eropa	16,6	24,8	20,1	31,2	23,7	22,7

Sumber: Lihat Tabel 4.

Kedua, kenaikan ekspor hasil industri ASEAN disertai oleh gejala konsentrasi ekspor jenis ini pada pasar Amerika Serikat, secara keseluruhan. Dengan bagian 33,4% dalam impor total OECD dari negara-negara ASEAN dalam 1985, Amerika Serikat memang masih di belakang Jepang yang menyeraf 43,2% sebagai tujuan ekspor ASEAN. Tetapi dibanding 1981, itu berarti peran Amerika Serikat yang menguat dan peran Jepang yang melemah. Lagipula, untuk hasil-hasil industri, Amerika Serikat adalah jelas dan semakin penting sebagai tujuan ekspor ASEAN dengan bagian yang naik dari 49,2%

dalam 1981 menjadi 56,3% dalam 1985. Di urutan kedua adalah Masyarakat Eropa dengan bagian yang justru menurun dari 29,3% menjadi 24,8% sementara bagian Jepang yang memang kecil menurun lagi dari 11,8% menjadi 9,7%. Dan sebagaimana komposisi komoditi dari ekspor mempunyai implikasi kebijakan, distribusi menurut negara juga mempunyai implikasi, lebih-lebih distribusi ekspor yang semakin bertumpu pada Amerika Serikat yang justru menghadapi defisit besar.

Di balik perubahan-perubahan umum yang dibahas di depan tidak boleh diremehkan perbedaan antar-anggota ASEAN. Komposisi ekspor Indonesia, misalnya, masih tetap sangat berbeda dari komposisi ekspor Singapura. Begitu juga arti pasar Amerika Serikat, Jepang atau Masyarakat Eropa masih berbeda bagi masing-masing negara ASEAN. Sejauh mana perbedaan ini dapat dijembatani dalam perumusan agenda kebijakan perdagangan ASEAN seperti dalam dialog eksternal adalah suatu pertanyaan yang belum dapat dijawab, walaupun sampai sekarang ada kecenderungan umum untuk semakin membuka daripada semakin menutup ekonomi-ekonomi ASEAN.

Pembahasan atas perubahan ekonomi-ekonomi ASEAN ini jauh sekali dari lengkap. Tetapi ia kiranya sudah menunjukkan bahwa ekonomi-ekonomi ASEAN 1980-an sudah lain dari 1970-an, baik menurut skalanya maupun menurut strukturnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa lima tahun pertama sesudah KTT Bali adalah masa pertumbuhan tinggi sedang lima tahun sesudahnya adalah masa pertumbuhan lambat. Kembali ke pertumbuhan tinggi adalah sasaran kebijakan yang dirasa urgen dan dalam tahap inilah desakan untuk memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN semakin gencar. Berbeda dengan pertumbuhan tinggi tahun 1970-an yang membuat pertanyaan tentang daya hasil kerjasama ekonomi ASEAN seolah-olah tidak relevan, pertumbuhan rendah tahun 1980-an justru mengilhami pemerintah-pemerintah ASEAN untuk memajukan kerjasama ekonomi ASEAN.

RAIHAN DI BAWAH HARAPAN

Walaupun didirikan dengan Deklarasi Bangkok yang berbunyi lebih banyak ekonomi daripada politik, tidak sedikit yang mengatakan bahwa rationale ASEAN lebih banyak adalah politis daripada ekonomi.⁷ Dan barangkali bukan suatu kebetulan bahwa Deklarasi Bangkok disusul justru oleh Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN dan baru lima tahun kemudian muncul Deklarasi Kesepakatan ASEAN sebagai dokumen pertama yang substansial di bidang ekonomi.

⁷Lihat misalnya *Laporan Penelitian: Latar Belakang Terbentuknya ASEAN*, disponsori oleh Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, Jakarta 1986.

Mengatakan bahwa kerjasama regional harus meliput bidang ekonomi, adalah juga salah. Ada kelompok regional yang praktis membatasi diri pada bidang politik seperti Liga Arab, atau Organisasi Negara-negara Afrika. Dengan kata lain, ASEAN dapat saja menghindari kerjasama ekonomi kalau pemerintah-pemerintahnya menghendaki demikian. Tetapi paling sedikit sesudah KTT Bali ASEAN sudah menyepakati pemasukan bidang ekonomi sebagai salah satu elemen kerjasamanya seraya menyetujui beberapa skema kerjasama. Lebih dari itu, bidang ekonomi paling sedikit adalah sesubur seperti, kalaupun tidak lebih subur daripada, bidang-bidang lain bagi kerjasama regional. Pada akhir 1960-an misalnya Robert Triffin sudah mengusulkan kerjasama dalam bidang pembayaran,⁸ dan sedini 1962 Clair Willcox sudah menyinggung kerjasama ekonomi Asia Tenggara.⁹ Karena alasan-alasan di atas, sumbangsih tidak langsung pada pencapaian kemakmuran dari kerjasama ASEAN dalam bentuk stabilitas politik dan keamanan yang memungkinkan pemasukan perhatian dan sumber negara-negara anggota pada pembangunan ekonomi, adalah kurang dari yang dapat diupayakan, bagaimana besar pun sumbangsih tidak langsung ini.

Keberhasilan masing-masing anggota ASEAN dalam pembangunan ekonomi tidak terulang dalam kerjasama ekonomi ASEAN. Walaupun ASEAN sering disebut sebagai kelompok yang paling berhasil di antara kelompok-kelompok regional sesama negara sedang berkembang, tidak mudah menunjuk hasil-hasil yang diraih oleh ASEAN dalam kerjasama ekonomi, apalagi dalam kerjasama intra-ASEAN. Yang diraih oleh ASEAN sampai hari ini adalah jelas kurang dari yang diharapkan melalui penandatanganan beberapa persetujuan. Pembahasan berikut memang tidak lengkap. Tetapi atas dasar itu dapat dikenali titik-titik lemah ASEAN dan prakarsa-prakarsa yang perlu bagi pengatasannya.

Dimensi pertama kerjasama ekonomi yang disetujui dalam KTT Bali adalah perdagangan yang dalam teori integrasi ekonomi regional memainkan peran sentral. Analisa dampak integrasi ekonomi regional semula praktis sama saja dengan analisa kreasi dan diversi perdagangan yang diperkenalkan oleh Jacob Viner, James E. Meade dan Richard G. Lipsey.¹⁰ Debat yang sangat panjang sempat berlalu dan berbagai integrasi ekonomi di daratan Eropa didirikan dan bubar sampai akhirnya dalam tahun 1947 integrasi eko-

⁸Robert Triffin, "Payments Arrangements within the ECAFE Region," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 7/1968, hal. 39-40.

⁹Clair Willcox, "Regional Co-operation in Southeast Asia," dalam *The Malayan Economic Review*, vol. 9/1962, hal. 109.

¹⁰Tentang evolusi teori integrasi ekonomi lihat J. Williamson dan A. Bottrill, "The Impact of Customs Union on Trade in Manufactures," dalam *Oxford Economic Papers*, vol. 23/1971, hal. 323-351. Lihat juga David G. Mayes, "The Effects of Economic Integration on Trade," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 17/1978, hal. 1-23.

nomi diterima oleh penandatangan GATT sebagai "jalan kedua terbaik" menuju perdagangan yang lebih bebas yang dipercayai mempunyai sumbang positif pada kemakmuran bangsa-bangsa. Dengan ini sekaligus hendak digarisbawahi bahwa integrasi regional tidak pernah dirancang sebagai pengganti liberalisasi multilateral walaupun dalam kenyataan integrasi regional sering bermuara pada disintegrasi dari dunia di luar kawasan seperti terjadi di Masyarakat Eropa.

Pada akhir 1950-an dan awal 1960-an negara-negara sedang berkembang juga ditulari demam integrasi ekonomi. *Latin American Free Trade Association* (LAFTA), *Central American Common Market* (CACM), *Union Douanaire et Economique de l'Afrique Centrale* (UDEAC), *East African Common Market* yang bahkan sudah ada sejak 1930-an, adalah kelompok-kelompok sesama negara sedang berkembang yang memilih pola integrasi ekonomi dalam arti memusatkan perhatian pada penurunan atau penghapusan hambatan-hambatan atas perdagangan, lalu-lintas modal atau bahkan lalu-lintas tenaga kerja sesama negara anggota. Tetapi usaha-usaha ini mengalami kegagalan. Di antara sebab-sebabnya disebut ketidakrealisan program liberalisasi.¹¹ Sebagian bahkan mengatakan bahwa pemilihan perdagangan sebagai "mesin" kerjasama adalah salah. Menurut mereka, yang harus diprioritaskan sesuai prioritas pembangunan di masing-masing anggota adalah kerjasama industri dalam bentuk koordinasi industrialisasi secara regional yang memang sudah diterapkan dalam CMEA (Dewan Bantuan Ekonomi Timbal-Balik) dengan nama pembagian kerja terencana.¹² Pandangan ini diterima secara luas dan sejak akhir 1960-an negara-negara sedang berkembang tidak lagi berbicara tentang integrasi melainkan tentang kerjasama regional. Laporan Robinson yang tampaknya melandasi Deklarasi Kesepakatan juga sangat hati-hati ketika menyinggung perdagangan.¹³ Kehati-hatian ini yang nyata tercermin dalam Tata Perdagangan Preferensial ASEAN dianggap juga bijaksana oleh Ross Garnaut.¹⁴ Singkatnya, regionalisme ekonomi sesama negara sedang berkembang sesudah akhir 1960-an diwarnai sangat kuat oleh kehati-hatian dalam liberalisasi perdagangan dan entusiasme dalam koordinasi industrialisasi.

¹¹Tentu saja banyak sekali alasan yang dapat disebut. Lihat tentang ini Constantine Vaitsos, "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration): A Survey," dalam *World Development*, 1978, hal. 719-769.

¹²Lihat misalnya Hiroshi Katimura, "Economic Theory and Economic Integration of Underdeveloped Regions," dalam *Latin American Economic Integration Experiences and Prospects*, ed. Miguel S. Wionczek (New York: Praeger, 1966), hal. 43.

¹³Laporan ini terbit lengkap dalam *Journal of Development Planning* No. 17 (New York: United Nations, n.d.)

¹⁴Ross Garnaut, "ASEAN and the Industrialization of Asia," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 17/1979, hal. 196.

Mengikuti kehati-hatian yang dianjurkan dalam Laporan Robinson, Tata Perdagangan Preferensial ASEAN (TPP ASEAN) yang ditandatangani tahun 1977 memilih pendekatan selektif sebagai kontras pendekatan umum dalam penurunan tarif sebagai elemen terpenting dari TPP ASEAN yang juga mengandung Cadangan Darurat (Security Reserves) untuk kebutuhan pokok, perlakuan preferensial dalam pembelian pemerintah dan tingkat bunga preferensial bagi kredit perdagangan intra-ASEAN. Setia pada pendekatan selektif ini masing-masing pemerintah menyusun daftar konsesi dalam setiap babak penurunan, dengan hasil yang menjadi bahan gurauan standar tentang TPP ASEAN, yaitu bahwa ia meliput barang-barang yang justru tidak relevan dalam perdagangan intra-ASEAN seperti cangkul salju. Dan dengan selektivitas seperti ini pada dasarnya menjadi tidak berarti lagi apakah margin preferensi (MOP) yaitu selisih tarif MFN (*most favoured nation*) yang berlaku umum dengan tarif ASEAN, adalah 15%, 20%, 25%, 30% atau bahkan 50%. Hal yang sama berlaku untuk peraturan asal-usul yang mensyaratkan kandungan regional tertentu untuk berhak atas perlakuan preferensial. Jika daftar konsesi dibuat demikian rupa hingga meliput hanya barang-barang yang tidak relevan bagi ASEAN, kandungan lokal minimum yang serendah 0% pun tidak menolong.

Tabel 6

BAGIAN BARANG-BARANG TPP ASEAN¹ DALAM IMPOR TOTAL INDONESIA

	1981	1982	1983
Semua Negara	27	23	21
ASEAN	19	10	6
Malaysia	9	1	28
Filipina	60	26	4
Singapura	11	8	5
Muangthai	14	30	31
Bagian ASEAN dalam Impor Barang-barang TPP ASEAN	2	2	7

Catatan: ¹Untuk konsesi yang diberi sampai dengan tahun 1981.

Sumber: Hitungan sendiri atas dasar Statistik Impor (Biro Pusat Statistik).

Tabel 6 menunjukkan sampai batas tertentu kelemahan-kelemahan yang disebut di atas. Barang-barang yang dimasukkan Indonesia dalam daftar TPP ASEAN hingga akhir 1981 hanya mewakili 21% dari nilai impor 1983 setelah turun dari 27% tahun 1981. Ini adalah batas maksimum pengalihan impor dari Dunia Ketiga ke negara-negara ASEAN seandainya karena TPP ASEAN impor barang yang bersangkutan sepenuhnya berasal dari ASEAN. Tetapi

dalam tahun 1983, hanya 7% dari nilai impor barang-barang yang diliput daf-
tar TPP ASEAN datang dari ASEAN. Selebihnya adalah dari luar ASEAN.

Baris kedua dalam Tabel 6 menunjukkan bahwa barang-barang TPP ASEAN hanya mewakili 19% dari impor total dari negara-negara ASEAN tahun 1981. Itu pun masih turun menjadi hanya 6% dalam 1983. Kalau dalam tahun 1981 impor Indonesia dari Filipina 60% adalah barang-barang yang diliput TPP ASEAN, dalam tahun 1983 ia tinggal 4% terutama karena peng-
hentian impor gula menyusul kenaikan produksi Indonesia. Ini mencerminkan konsentrasi komoditi yang tinggi dari impor barang-barang yang diliput TPP ASEAN, sehingga penurunan impor barang tertentu sangat berpengaruh pada impor total.

Di samping itu masih ada konsentrasi menurut negara asal. Dalam tahun 1983 Singapura mewakili 70% dari impor Indonesia dalam barang-barang asal ASEAN yang diliput TPP ASEAN, sementara bagian Filipina turun dari 48% tahun 1981 menjadi 3% tahun 1983. Akhirnya, konsesi yang dibuat negara-negara lain tampaknya tidak sebaik yang dibuat Indonesia. Ekspor Indonesia ke Filipina tahun 1983 hanya 1,5% yang berhak atas perlakuan preferensial.¹ Walaupun persentase ini, yaitu 23,5%, adalah cukup tinggi dalam ekspor ke Malaysia, untuk ASEAN bersama-sama ia hanya 2,8%.

Tabel 7

BAGIAN PROSENTUAL ASEAN¹ DALAM PERDAGANGAN TOTAL DUA ARAH

	1976	1985	1986
Indonesia	10,9	7,5	10,4
Malaysia	18,5	24,2	-
Filipina	5,2 ²	12,8	9,1
Singapura	25,5	21,9	19,3 ²
Muangthai	9,6	14,5	-
ASEAN	15,8	17,7	-

Catatan: ¹Tidak termasuk Brunei.

²Tidak termasuk perdagangan dengan Indonesia.

Kelemahan TPP ASEAN kiranya tidak memerlukan bukti lagi. Tetapi corang sering mengaitkan TPP ASEAN dengan bagian perdagangan intra-ASEAN dalam perdagangan total. Dari segi ini memang tampak kemajuan walaupun yang lemah. Sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 7, bagian perdagangan intra-ASEAN dalam perdagangan total negara-negara ASEAN naik dari 15,8% dalam tahun 1976 menjadi 17,7% dalam tahun 1985. Tetapi perdagangan intra-ASEAN sebagai bagian perdagangan total menunjukkan fluk-

tuasi tajam yang tidak mengherankan mengingat konsentrasi komoditinya. Perdagangan intra-ASEAN yang sangat dipengaruhi minyak bumi, sangat rawan juga terhadap perkembangan di luar ASEAN. Ia tidak dapat digunakan sebagai indikator kemajuan kerjasama ekonomi ASEAN selama tidak diberantas dari faktor-faktor yang di luar kekuasaan ASEAN. Kalau perdagangan intra-ASEAN dipakai sebagai ukuran kemajuan, maka tahun 1986 misalnya adalah tahun kemunduran bagi partisipasi Singapura yang dalam tahun 1985 mewakili 46,4% dari perdagangan total intra-ASEAN. Namun demikina, kenaikan perdagangan intra-regional, khususnya yang berupa kreasi perdagangan adalah sesuatu yang perlu dikejar seperti sudah disinggung dalam hubungan dengan evolusi teori integrasi ekonomi. ASEAN sendiri berusaha terus-menerus memperbaiki TPP ASEAN dengan memperdalam MOP, beralih dari pendekatan yang sangat selektif ke yang disebut pendekatan semi-umum dengan menggunakan nilai perdagangan maksimum tertentu sebagai titik-tolak pemasukan ke daftar TPP ASEAN. Itu berarti keinginan kuat untuk menaikkan perdagangan intra-ASEAN yang, sayang, sampai hari ini belum berhasil.

Dibanding TPP ASEAN yang membentuk inti dari apa yang disebut sebagai skema pembukaan pasar (*market sharing scheme*) dalam ASEAN, skema-skema yang berupa pemanfaatan sumber (*resource pooling*) dinilai oleh banyak orang termasuk ASEAN Task Force tentang kerjasama ekonomi yang dibentuk tahun 1983, lebih berhasil. Secara intuitif memang dapat dikatakan bahwa sifat umum pemanfaatan sumber sebagai pembentukan kapasitas baru adalah lebih mudah diterima oleh pemerintah-pemerintah nasional daripada pembukaan pasar yang secara luas tetapi salah dianggap sebagai pembagian dari apa yang sudah ada saja (*zero-sum game*). Tetapi hasil yang dicapai ASEAN dalam skema-skema pemanfaatan sumber juga adalah di bawah yang diharapkan.

Dalam KTT Bali disetujui pendirian Proyek Industri (Bersama) ASEAN dengan maksud untuk memanfaatkan sedapat mungkin bahan-bahan alam yang tersedia di negara-negara anggota dan mendorong spesialisasi antar-industri sesama anggota ASEAN. Sumber terpenting yang dipadu dalam hubungan ini adalah modal dan yang terkait dengannya termasuk sumber manajerial. Di atas kertas seperti ditunjukkan oleh Laporan Robinson yang men-
daftar sejumlah calon proyek seperti itu di ASEAN, pemanfaatan sumber ini akan sangat membantu dalam pengatasan kendala tabungan dan kendala devisa yang dihadapi sebagai kumpulan negara sedang berkembang, di samping memberikan aneka manfaat yang terkait dengan *economies of scale* seperti biaya satuan yang lebih rendah, biaya modal yang jauh lebih kecil daripada jika setiap negara mempunyai proyek masing-masing dan biaya proteksi yang lebih rendah karena biaya satuan yang lebih rendah. Tetapi *economies of scale* yang memainkan peran sentral dalam skeema ini adalah fungsi pembukaan pasar (*market sharing*). Mereka hanya muncul kalau Proyek In-

dustri ASEAN ini menikmati akses bebas ke semua negara anggota. Dalam hubungan ini perlu digarisbawahi bahwa pemanfaatan sumber bukan substitut melainkan adalah komplementer pembukaan pasar. Keberhasilan pemanfaatan sumber mensyaratkan pembukaan pasar. Karena itu, setiap negara yang enggan terhadap liberalisasi perdagangan akan menghadapi kesulitan juga dalam pemanfaatan sumber.

Di atas kertas memang dapat dicari proyek-proyek yang secara ekonomis mempunyai "bobot" yang sama misalnya menurut jumlah modal yang diperlukan, dampak ketenagakerjaannya dan keperluan akan ekspor intraregional.¹⁵ Tetapi perhitungan seperti ini sering sekali meleset antara lain dalam hubungan dengan harga. Penurunan harga pupuk superfosfat, misalnya, memaksa Filipina melepaskan proyek yang dialokasi semula untuknya, dan mungkin saja proyek fabrikasi tembaga yang dipilih sebagai pengganti ditimpa oleh masalah serupa. Memilih industri yang benar-benar baru sehingga tidak dipandang sebagai ancaman terhadap industri yang sudah ada, juga adalah sulit. Indonesia hanya mau memberi perlakuan preferensial pada mesin disel yang seyogyanya dihasilkan Singapura kalau proyek tersebut membatasi diri pada mesin berkapasitas tinggi yang justru praktis tidak mempunyai pasar di ASEAN. Karena itu, Singapura melepas proyek mesin disel tersebut dan menggantinya dengan proyek vaksin Hepatitis B.

Mendefinisikan apa yang merupakan bagian suatu proyek juga ternyata tidak mudah. Muangthai menghendaki pembangunan infrastruktur ke hutan dimana proyek abu soda ASEAN seyogyanya dibangun, tetapi tidak disetujui oleh negara-negara ASEAN sehingga proyek ini masih terkatung-katung sampai sekarang. Di antara lima proyek bersama yang disetujui semula hanya proyek pupuk urea di Aceh dan Bintulu (Malaysia) yang sudah beroperasi. Dan dua proyek ini pun mungkin saja akan menghadapi masalah karena kelesuan pasar dunia.

Kalau Proyek Industri ASEAN merupakan pemanfaatan sumber antarpemerintah dan pada umumnya mengandalkan sumber alam, skema kedua pemanfaatan sumber disebut Komplementasi Industri ASEAN (KIA) yang dirancang sebagai skema kerjasama antar-swasta dari industri yang sama. Yang dikehendaki kembali adalah *economies of scale* melalui pembagian dalam produksi produk tertentu. Dengan pasar yang sangat terbatas produksi kendaraan bermotor Indonesia misalnya akan berarti biaya dan harga tinggi kalau setiap komponen harus diproduksi sendiri. Karena itu perusahaan-perusahaan otomotif ASEAN membentuk Klub Otomotif ASEAN yang sudah mengusulkan dan disetujui oleh pemerintah rencana pembagian kerja atau komplementasi dalam industri ini. Tetapi sampai sekarang rencana ini masih terbengkalai.

¹⁵Lihat misalnya Jeffrey B. Nugent, "The Selection of Industries for Regional Co-ordination among Developing Countries," dalam *Journal of Common Market Studies*, vol. 15/1975, hal. 98-212.

Masing-masing negara ASEAN, kecuali Singapura, mempunyai rencana otomotif masing-masing yang dengan keterbatasan pasar dan keterbatasan kemampuan mengejar apa yang disebut *full manufacturing*. Sama seperti masalah yang dihadapi oleh Proyek Industri ASEAN yang mengganjal dalam skema ini, dalam analisa terakhir, adalah resistensi melawan pembukaan pasar, walaupun masalah-masalah lain tentu ada seperti sikap perusahaan-perusahaan induk dari semua industri otomotif yang ada di negara-negara ASEAN.

Bahwa tidak satu pun KIA yang sudah beroperasi tujuh tahun sesudah KTT Bali dan bahwa dalam perundingan mengenai KIA seolah-olah ada pengkutuhan antara Singapura di satu pihak yang menolak hak-hak istimewa yang dituntut oleh Klub Otomotif ASEAN dan empat negara ASEAN lain di lain pihak yang justru memandang hak-hak istimewa sebagai sesuatu yang perlu sesuai "argumen industri baru," mendorong penerimaan skema ketiga yaitu Usaha Patungan Industri ASEAN (UPIA) yang menurut inti gagasannya tidak berbeda dari KIA. Yang berbeda hanya jumlah peserta obligatoris. Kalau dalam KIA diperlukan partisipasi semua anggota, dalam UPIA dua negara saja pun sudah cukup. Tentu saja ketentuan-ketentuan UPIA termasuk perlakuan tarif preferensial bagi produknya hanya mengikat peserta. Sementara dalam empat tahun sesudah penandatanganan Persetujuan Dasar tentang UPIA dalam tahun 1983 sudah ada beberapa proyek yang sudah disetujui, masih harus ditunggu apakah UPIA dapat menunjukkan kemajuan yang lebih baik daripada dua skema kerjasama industri lainnya.

Di luar perdagangan dan industri masih banyak sekali kegiatan-kegiatan kerjasama ASEAN yang dapat dimasukkan ke dalam bidang ekonomi. Mereka dapat diurai menurut komite-komite ASEAN.¹⁶ Tetapi kegiatan-kegiatan ini dapat juga dikelompokkan menurut bobot sumber yang dipadu. Ada walaupun sedikit kegiatan yang melibatkan *sumber modal* seperti *ASEAN Finance Corporation* yang merupakan usaha patungan sesama bank-bank ASEAN. Ada kegiatan yang berupa *pemanfaatan regional fasilitas pengembangan sumberdaya manusia*. Ada kegiatan yang berupa pembangunan *proyek bersama non-komersial* seperti Packaging House di Sumatera Utara. Tetapi paling sering yang dilibatkan adalah sumber informasi dalam bentuk *jaringan informasi regional (networking)*. Sebagian dari kegiatan ini dapat disebut sebagai kegiatan pendukung perdagangan seperti kegiatan yang menyangkut pelayaran dan administrasi bea-cukai. Mereka dapat memberi sumbangsih penting bagi perluasan perdagangan intra-ASEAN di masa depan,

¹⁶Sampai pertengahan 1987 sudah ada: 40 proyek dalam Komite Keuangan dan Perbankan (COFAB); 33 proyek dalam Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan (COFAF); 15 proyek dalam Komite Industri, Mineral dan Energi (COIME); 76 proyek dalam Komite Transportasi dan Komunikasi (COTAC); dan 27 proyek dalam Komite Perdagangan dan Pariwisata (COTT). Lihat Association of Southeast Asian Nations, *Annual Report of the ASEAN Standing Committee 1986-1987* (Jakarta: ASEAN Secretariat).

baik perdagangan barang-barang maupun jasa-jasa. Tetapi yang akan dibahas berikut adalah dialog eksternal ASEAN yang sampai hari ini masih terbatas pada Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Selandia di Pasifik dan Masyarakat Eropa di Eropa, serta UNDP.

Sering juga dikatakan bahwa kerjasama ASEAN yang paling berhasil adalah bahwa dialog eksternalnya. Sejauh mana pernyataan ini benar adalah sulit untuk diuji. Tetapi dialog inilah yang mengorbitkan ASEAN sebagai kelompok regional dan sampai sekarang dianggap sebagai yang paling berhasil.

Hubungan antara suatu kelompok regional dan negara atau kelompok negara di luar kawasan memang bukan penemuan ASEAN. Masyarakat Eropa mempunyai hubungan eksternal yang sangat ekstensif, antara lain karena kebijakan perdagangan eksternal bersama yang disebut dalam Perjanjian Roma.¹⁷ Tetapi sepanjang menyangkut negara sedang berkembang, ASEAN adalah unik sebagai kelompok regional. Walaupun negara-negara ASEAN tidak pernah menyatakan kebijakan bersama dalam hubungan eksternal sebagai tujuannya, melalui *dialog bersama* mereka berusaha mendapat konsesi dari mitra dialog dalam berbagai persoalan yang dianggap sebagai persoalan bersama.

Sudah banyak yang ditulis tentang dialog eksternal ASEAN.¹⁸ Seperti disebut di atas, dialog ini secara umum disebut sebagai cerita keberhasilan. Tetapi di sini pun diperlukan relativisasi. Memang ASEAN sudah dianggap sebagai salah satu pelaku yang penting dalam berbagai organisasi internasional seperti GATT dan UNCTAD dan karena itu ditaksir oleh banyak negara sebagai mitra dialog yang perlu. Memang ASEAN juga sudah berhasil melibatkan mitra-mitra dialognya termasuk UNDP dalam 265 proyek seperti yang tampak dari Tabel 8, yang berarti arus *know-how* dan arus bantuan keuangan yang tidak kecil ke ASEAN. Dan memang tidak ada alasan untuk meremehkan sumbangannya. Tetapi yang dikejar oleh ASEAN melalui dialog eksternal adalah lebih dari proyek-proyek kerjasama teknikal. Paling sedikit sepenting mereka adalah juga perubahan sikap negara-negara dialog sehubungan dengan persoalan-persoalan substantif yang sampai sekarang tetap merupakan persoalan panas.

Bukan suatu kebetulan bahwa antara dialog eksternal ASEAN dan Dialog Utara-Selatan ada kemiripan menurut persoalan yang diliput. Dialog eksternal ASEAN dimulai ketika dalam Dialog Utara-Selatan muncul perbedaan-perbedaan yang tidak dapat dijembatani, dan seperti diketahui ASEAN mempunyai banyak alasan untuk memihak Kelompok 77. Dalam konteks ini dapat

¹⁷Lihat misalnya Peter Coffey, *The External Economic Relations of the EEC* (London: 1976).

¹⁸Lihat misalnya *ASEAN External Economic Relations, Proceedings of the Fifth Conference of the Federation of ASEAN Economic Associations* (Singapore: Chopmen Publishers, 1982).

dimengerti bahwa agenda dialog eksternal ASEAN meliput hampir semua persoalan yang diliput Dialog Utara-Selatan.

Tabel 8

PROYEK-PROYEK HASIL DIALOG EKSTERNAL

Mitra Dialog	Jumlah
Australia	36
Kanada	26
Masyarakat Eropa	45
Jepang	52
Selandia Baru	19
Amerika Serikat	30
UNDP	57

Sumber: *Annual Report of ASEAN Standing Committee 1986-1987*.

Tentu saja agenda dialog ini mengalami pergeseran aksentuasi dari waktu ke waktu, begitu juga dari satu mitra dialog ke mitra yang lain. Tetapi inti agenda dialog pada dasarnya adalah sama.¹⁹ Dalam bidang perdagangan ASEAN mengejar penghapusan hambatan-hambatan perdagangan dengan perlakuan diferensial dan khusus bagi negara sedang berkembang, penggolongan Program Komoditi Terpadu, konsultasi timbal-balik sebelum pengumuman kebijakan baru yang menyentuh kepentingan pihak lain, stabilasi penerimaan eksport asal bahan mentah, promosi investasi, dan promosi kemajuan ilmu dan teknologi.

Tetapi berbeda dari hubungan Masyarakat Eropa dengan bekas jajahannya di Afrika, Pasifik dan Karibia (*ACP countries*) atau hubungan Amerika Serikat dengan Karibia, yang dicari ASEAN bukanlah hubungan preferensial dan yang ditawarkan oleh mitra-mitra dialog juga bukan perlakuan istimewa bagi ASEAN dalam persoalan-persoalan yang substansial. Persetujuan Kerjasama ASEAN-Masyarakat Eropa, misalnya, didasarkan atas asas non-diskriminasi yang dikandung oleh Artikel I dari GATT, yang berarti bahwa negara ASEAN akan mendapat perlakuan yang sama seperti yang didapat India atau Brasilia di Masyarakat Eropa. Dalam persoalan perdagangan komoditi primer yang sangat penting dalam hubungan ASEAN-Masyarakat Eropa, pihak yang disebut terakhir selalu menggarisbawahi bahwa yang akan disetujui dengan

¹⁹Lihat misalnya Djisman S. Simandjuntak, "Die Auswirkungen der EG-Handelspolitik auf die Entwicklungsländer unter besonderer Berücksichtigung der ASEAN-Länder," Disertasi Ph.D. di Universitas Koeln, 1983, terutama hal. 222-257.

ASEAN hanyalah yang disetujui dalam konteks global. Dengan demikian, dialog eksternal ASEAN tentang persoalan-persoalan substantif seolah-olah adalah Dialog Utara-Selatan dalam ruang lingkup terbatas dan, karena lingkupan terbatas tersebut, diharapkan dapat menghasilkan kompromi-kompromi.

Tampaknya tidak banyak yang dicapai ASEAN dalam penanganan persoalan-persoalan yang substantif ini, walaupun pengukuran hasil yang dicapai dalam bidang ini lebih sulit lagi daripada di bidang lain. Perburukan lingkungan perdagangan di negara-negara dialog, khususnya Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa misalnya, tidak dapat dicegah ASEAN. Meskipun beberapa seminar investasi sudah diselenggarakan bersama ASEAN, yang dapat disebut sebagai terobosan belum juga terjadi dalam investasi Eropa di ASEAN. Barangkali memang ASEAN terlalu lemah untuk dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan ekonomi luar negeri negara-negara dialognya. Barangkali kesepihakan ASEAN seperti dalam persoalan proteksionisme juga mengurangi bobot suara ASEAN. Dan barangkali juga kepentingan negara-negara ASEAN dalam kebanyakan kasus adalah terlalu berbeda untuk dapat memobilisasi komitmen bulat terhadap posisi tertentu. Perbedaan struktur ekspor menurut komoditi dan negara tujuannya seperti ditunjukkan sebelumnya tampaknya adalah hambatan yang sulit diatasi dalam perumusan posisi ASEAN. Barangkali juga ASEAN memberi perhatian terhadap terlalu banyak persoalan ketika suatu fokus sangat diperlukan. Dan, akhirnya, barangkali juga dialog eksternal ASEAN tidak cukup peka terhadap pergeseran-pergeseran dalam hubungan ekonomi ekstern anggota-anggotanya. Semua ini tidak berarti peremehan dialog ini. Yang hendak dipesankan adalah bahwa hasil yang dicapai dalam bidang ini pun tidak semenakjubkan seperti pamor ASEAN dalam berbagai forum dan bahwa pendayagunaan dialog ini memerlukan antara lain perumusan ulang dari agenda, perumusan ulang dari cakupan negara, dan perbaikan mekanisme.

LINGKUNGAN BARU DAN ASEAN SESUDAH MANILA

Dua bagian terdahulu sudah menunjukkan bahwa: (1) sampai awal 1980-an ekonomi-ekonomi ASEAN tumbuh dengan cepat sekaligus menimbulkan modal dalam arti luas yang memungkinkan mereka menghadapi pemahaman yang terjadi terutama dalam 1984-1986; dan (2) kemajuan yang dicapai dalam kerjasama ASEAN tidak sebesar seperti dikesangkan oleh identifikasi ASEAN sebagai kelompok regional yang paling berhasil sesama negara-negara sedang berkembang. Dari situ saja sudah tampak keperluan akan langkah-langkah baru dalam kerjasama ASEAN. Tetapi langkah-langkah seperti itu perlu dihubungkan dengan lingkungan global yang menurut dugaan akan dihadapi ASEAN dalam dasawarsa mendatang.

Datuk Paul Leong, Ketua G-14 yang dibentuk oleh Kamar Dagang dan Industri ASEAN untuk mencari usul-usul bagi revitalisasi kerjasama ekonomi ASEAN, tidak jemu mengacu dan mengacu kembali pada "The Changed World Economy" yang ditulis oleh Peter Drucker dalam majalah *Foreign Affairs* musim semi 1986. Karena berbagai kekuatan yang tidak mungkin dibahas di sini²⁰ negara-negara ASEAN sedang menghadapi lingkungan yang serba tidak pasti. *Pertama*, bahan-bahan mentah yang sampai sekarang merupakan sandaran sektor modern ekonomi-ekonomi ASEAN berada dalam kesuauan bahkan juga ketika ekonomi-ekonomi pemakai utama bahan tersebut menunjukkan pertumbuhan yang relatif baik. Bukan saja recycling semakin mungkin, teknologi material negara-negara industri termasuk yang sosialis menghasilkan bahan-bahan komposit yang mungkin dapat menjadi tumpuan industri tahun 1990-an. *Kedua*, tenaga kerja yang relatif berlimpah yang sampai sekarang merupakan sandaran ekspor hasil industri ASEAN baik yang *low-tech* maupun yang *high-tech*, juga diancam daya-saingnya oleh teknologi otomaſi seperti tampak antara lain dari robotisasi industri pengolahan. *Ketiga*, dengan modal yang sangat mobil antar-negara, manajemen ekonomi makro secara umum dan di negara sedang berkembang secara khusus terancam semakin tidak efektif. Dari itu timbul pertanyaan tentang kesiagaan negara-negara ASEAN dan sumbangannya yang dapat diberikan oleh kerjasama ASEAN terhadap penyesuaian pada lingkungan yang berubah tersebut.

Dalam masa ketika kegiatan-kegiatan ekonomi mengalami globalisasi yang semakin nyata secara umum memang tampak ganjil untuk membela kerjasama ekonomi regional. Tetapi dasawarsa 1980-an ini masih menyaksikan kelahiran kelompok regional seperti *South Asian Association for Regional Co-operation* (SAARC) yang diresmikan tahun 1981, perluasan keanggotaan dari kelompok yang sudah berdiri seperti Masyarakat Eropa dan penguatan kelompok yang sudah ada seperti *Australia-New Zealand Closer Economic Trade Relations Agreement* (ANZCETRA atau CER yang menggantikan NAFTA) serta perundingan ulang persetujuan perdagangan bebas antara Amerika Serikat dan Kanada. Singkatnya, globalisasi yang semakin nyata dewasa ini tidak melenyapkan kerjasama ekonomi regional. Erosi lingkungan perdagangan global bersamaan dengan perampungan Babak Tokyo dan pemulaan Babak Uruguay dari GATT malahan memberi kesan bahwa kerjasama regional masih perlu memainkan peran walaupun tetap inferior terhadap pendekatan multilateral.

Bawa kerjasama ekonomi ASEAN dianggap justru semakin perlu ketika lingkungan global tampak semakin tidak ramah terhadap ASEAN tercermin antara lain dalam pembentukan dan Laporan G-14, Laporan Seiji Naja atas permintaan COTT ASEAN, berbagai seminar di dalam maupun di luar

²⁰Lihat Djisman S. Simandjuntak, "Membahas Drucker dalam Konteks Indonesia," dalam *Prisma*, Tahun 16 No. 2/1987, hal. 14-32.

ASEAN, dan lebih penting lagi, penyiapan KTT ASEAN yang ke-3 di Manila sebagai KTT yang substantif dengan perhatian besar pada kerjasama ekonomi dan bukan sebagai KTT untuk semata-mata merayakan hari jadi yang ke-20 dari ASEAN. Ia bahkan diharapkan oleh banyak orang untuk menjadi KTT ekonomi dalam arti melahirkan persetujuan-persetujuan baru yang perlu bagi revitalisasi ASEAN.

Persiapan KTT Manila sudah hampir selesai. Sesedikitnya sesudah Pertemuan Menteri Ekonomi yang ke-19 di Singapura bulan Juli 1987 sudah diketahui langkah-langkah baru tersebut. Salah satu asas yang selalu diperhatikan dalam perumusan langkah-langkah tersebut berkaitan dengan kebutuhan ASEAN akan pasar non-ASEAN. Bagaimanapun cepatnya pertumbuhan ekonomi ASEAN selama ini, pasar gabungan ASEAN masih tetap kecil dibanding misalnya pasar Amerika Serikat. Dan seandainya pun pasar gabungan ASEAN dapat disulap hingga dapat menyamai pasar Amerika Serikat, ia tetap terlalu kecil sebagai andalan perkembangan yang berorientasi ke dalam sebagaimana tampak jelas dari kemelut yang menimpa Amerika Serikat dewasa ini. Langkah-langkah baru kerjasama ekonomi ASEAN, dengan kata lain, tidak dirancang agar ASEAN dapat mengambil-alih peran yang dimainkan oleh pasar Jepang atau Amerika Serikat, melainkan justru untuk memperbaiki sedapat-dapatnya daya-saing produk-produk ASEAN di luar ASEAN. Ini bukan rumus yang mustahil. Spesialisasi sesama negara-negara ASEAN yang akan menguat menyusul liberalisasi intra-ASEAN kiranya akan memberi sumbang, bagaimanapun kecilnya, bagi perbaikan daya-saing tersebut.

Di pihak lain, ASEAN tetap menghindari komitmen pada suatu "grand design" seperti yang dikandung oleh Perjanjian Roma untuk Masyarakat Eropa atau Perjanjian Carthagena untuk Pakta Andean. Pasar Bersama, Kawasan Perdagangan Bebas dan Uni Pabean tidak pernah dipertimbangkan secara serius sebagai langkah baru yang perlu dengan alasan yang tidak jelas. Namun demikian, yang disetujui oleh menteri-menteri ekonomi dalam pertemuan yang disebut di atas kiranya adalah cukup substantif walaupun tidak radikal.

Pertama, menteri-menteri ekonomi sudah menyetujui suatu target perbaikan TPP ASEAN. Ini adalah kali pertama ASEAN menyetujui target liberalisasi perdagangan intra-ASEAN, sementara penurunan tarif sebelumnya dilakukan serba ad-hoc. Target ini terdiri dari penyempitan daftar eksklusi TPP ASEAN, yaitu daftar yang berisi barang-barang yang dikecualikan dari pemotongan tarif, sedemikian hingga sesudah lima tahun hanya memuat paling banyak 10% dari jumlah produk-produk yang diperdagangkan dan paling banyak 50% dari nilai perdagangan seraya memperdalam MOP menjadi 50% bagi produk-produk yang sudah ada dalam daftar TPP ASEAN dan 25% bagi produk-produk yang baru dimasukkan, serta menurunkan kandungan ASEAN minimum menjadi 35%.

Kedua, sehubungan dengan hambatan non-tarif, menteri-menteri ekonomi menyetujui *standstill* dan *rollback* tanpa mana TPP ASEAN akan mempunyai arti marginal saja. *Ketiga*, untuk semakin mendorong investasi di ASEAN di-setujui perbaikan syarat-syarat UPIA berupa penaikan MOP bagi produk-produk UPIA menjadi 90% dan penurunan partisipasi modal minimum ASEAN menjadi 40% dari 51% yang berarti "kemudahan" bagi partisipasi dari luar ASEAN. Juga sudah diusulkan untuk maksud yang sama penandatanganan Persetujuan Perlindungan Investasi ASEAN.

Keempat, serangkaian prakarsa baru dalam kerjasama fungsional seperti pendirian perusahaan reasuransi bersama sudah diusulkan dan penguatan Sekretariat ASEAN. Tetapi itu tidak berarti bahwa segala sesuatu sudah beres dalam ASEAN. Tidak sedikit usul-usul yang tidak mendapat tanggapan positif dari menteri-menteri ekonomi, antara lain usul-usul yang menyangkut organ-organ ASEAN. Ada juga persoalan-persoalan kronis seperti perdagangan komoditi primer, di mana ASEAN tidak dapat tampil dengan langkah-langkah kebijakan baru. Namun demikian, yang sudah disetujui oleh menteri-menteri ekonomi kiranya sudah cukup substantif dan adalah salah untuk mengharapkan ASEAN dapat menyelesaikan segala masalah. Sebagian dari persoalan-persoalan yang dihadapi oleh ASEAN dewasa ini hanya dapat ditangani dalam perundingan multilateral seperti GATT.

Tentu saja adalah wajar untuk mengajukan pertanyaan tentang kesanggupan ASEAN untuk melaksanakan persetujuan-persetujuan yang ditandatangani menjelang atau dalam KTT Manila. Seperti sudah disinggung di depan, persetujuan adalah suatu hal sedang pelaksanaannya hal lain. Kesengjangan antara keduanya sudah sering disaksikan oleh ASEAN dan adalah tidak lengkap untuk menelusuri kesengjangan ini semata-mata pada ketidakadaan atau ketidakcukupan kemauan politik. Masalah-masalah teknis juga turut memainkan peranan, di samping kesesuaian antara kebijakan nasional dan kebijakan regional.

Yang disebut terakhir perlu digarisbawahi. Barangkali salah satu rintangan terpenting terhadap liberalisasi perdagangan intra-ASEAN dalam 10 tahun pertama sesudah KTT Bali adalah prioritas yang diberikan pada industri substitusi impor di balik tembok proteksi. Dengan demikian, TPP ASEAN adalah sesuatu yang asing dalam strategi industrialisasi negara-negara anggota yang mengandalkan pelemahan kalaupun tidak penghentian persaingan dari impor. Dalam lingkungan seperti itu kemungkinan TPP ASEAN untuk berhasil adalah kecil sekali. Lain halnya dengan paruhan kedua 1980-an ini yang sudah menyaksikan perubahan strategi industrialisasi dalam arti semakin mengandalkan ekspor hasil industri. Tetapi seperti diketahui, ekspor hasil industri ASEAN masih sangat tergantung pada impor mesin-mesin, suku cadang dan bahan baku. Pemacuan ekspor dalam situasi seperti ini memerlukan penurunan atau penghapusan biaya-biaya yang tidak perlu dalam impor seperti

rente yang timbul karena monopolisasi atau pembatasan impor. Dengan kata lain, ada kesesuaian dalam agenda kebijakan masing-masing negara anggota dengan perbaikan TPP ASEAN. Kemungkinan untuk berhasil, dengan demikian, membaik. Tetapi ia akan lebih besar lagi, kalau dalam ASEAN tumbuh "pressure groups" yang mendesak pelaksanaan yang konsisten dari langkah-langkah baru yang disetujui oleh pemerintah. Dan "pressure group" yang paling nyata diperlukan kiranya adalah masyarakat bisnis yang juga sudah mempunyai berbagai wadah seperti Kamar Dagang dan Industri ASEAN dan berbagai klub industri.

Sekali lagi perlu diulang bahwa yang sudah disetujui oleh menteri-menteri ekonomi ASEAN adalah perbaikan daripada apa yang sudah ada, dan bukan suatu loncatan baru. Tetapi implementasinya yang konsisten kiranya akan memungkinkan visi baru di masa depan dengan ASEAN tidak hanya sebagai kumpulan dari enam negara berdaulat, tetapi juga sebagai suatu entity, barangkali seperti Bumantara yang dimimpikan oleh Sutan Takdir Alisyah-bana sebagai kesatuan yang lebih dari sekedar bayang-bayang India dan Cina dalam kebudayaannya.

Aspek Politik dan Keamanan ASEAN

J. Soedjati DJIWANDONO

Selain sebagai suatu kerjasama regional, identitas ASEAN tidak mudah didefinisikan. Bahkan apakah ASEAN merupakan suatu organisasi sebenarnya masih dapat dipersoalkan. Orang berbicara tentang "negara anggota" ASEAN. Tetapi ASEAN tidak memiliki dokumen yang dapat dianggap sebagai "anggaran dasar" ataupun "anggaran rumah tangga" yang mengatur hubungan antar-negara anggota dan cara kerja atau "aturan permainan" yang lazim dalam suatu organisasi. Yang ada ialah Deklarasi Bangkok yang merupakan deklarasi pendirian ASEAN yang berisikan pernyataan secara umum pertimbangan-pertimbangan, tujuan-tujuan, cara-cara mencapai tujuan-tujuan itu, partisipasi (keikutsertaan, bukan "keanggotaan"), dan cita-cita pembentukan ASEAN. Sesudah itu telah dikeluarkan secara terus-menerus berbagai dokumen lain untuk mengisi lebih lanjut secara lebih konkret kerjasama yang diinginkan seperti Deklarasi Kerukunan ASEAN, Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara, dan serangkaian perjanjian dan pernyataan bersama tentang intensi atau cita-cita bersama seperti Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN.

Lebih penting lagi, ASEAN tidak pernah bertindak sebagai suatu organisasi atau suatu kesatuan. Tidak pula ASEAN memiliki aparat organisasi yang bertindak secara resmi atas nama ASEAN sebagai keseluruhan. Kalaupun seorang pemimpin atau pejabat bertindak atas nama ASEAN, misalnya Menteri Luar Negeri Indonesia dalam pembicaraan dengan Menteri Luar Negeri Vietnam sebagai "interlocutor" ASEAN, hal itu lebih bersifat *ad hoc* dan tidak melembaga. Begitu pula apa yang terjadi dengan "posisi ASEAN" dalam beberapa forum internasional atau dalam menghadapi isyu-isu internasional tertentu.

Meskipun demikian, dapat dikatakan bahwa secara implisit ASEAN menganggap dirinya sebagai semacam organisasi. Salah satu maksud dan tu-

juan yang dirumuskan dalam Deklarasi Bangkok berbunyi sebagai berikut: "Untuk memelihara kerjasama yang erat dan menguntungkan dengan organisasi-organisasi internasional dan regional yang ada dengan maksud-maksud dan tujuan-tujuan serupa, dan menjajagi semua jalan bagi kerjasama yang lebih dekat lagi di antara mereka sendiri." (7)

Dari segi bidang kerjasama, identitas ASEAN juga tidak mudah didefinisikan. Sejak semula hingga sekarang telah ditimbulkan kesan bahwa ASEAN adalah suatu kerjasama ekonomi regional. Tetapi baru sembilan tahun kemudian, yaitu pada Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali tahun 1976 program kerjasama ekonomi digariskan dalam bentuk proyek-proyek bersama. Itu pun sebagian besar tidak berjalan. Dan hingga kini kerjasama intra-ASEAN dalam bidang ekonomi sangat minim. Hubungan ekonomi negara-negara ASEAN lebih intensif dan luas secara bilateral dengan negara-negara di luar Asia Tenggara, terutama Jepang, Amerika Serikat (AS), negara-negara lain yang penting dalam kawasan Pasifik (Korea Selatan, Kanada, Australia, meskipun kurang dengan Uni Soviet dan RRC), dan Eropa Barat.

Deklarasi Bangkok sendiri tidak kelihatan memberikan identitas ASEAN secara jelas. Butir pertama deklarasi itu hanya mengatakan "pembentukan suatu Perhimpunan untuk Kerjasama Regional di Antara Negara-negara Asia Tenggara yang akan dikenal sebagai Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN)." Selanjutnya deklarasi juga menyebutkan maksud-maksud dan tujuan-tujuan perhimpunan yang meliputi berbagai bidang. Dari isi deklarasi yang demikian kita memang memperoleh pengertian ASEAN secara longgar, dan persepsi tentang kerjasama regional ASEAN sedikit banyak akan ditentukan oleh cita-cita, harapan dan keinginan yang ditumpukan padanya. Sebagian lain persepsi itu juga akan ditentukan oleh penekanan pada bidang-bidang kerjasama tertentu yang memang secara jelas disebut di antara sederetan maksud dan tujuan ASEAN dalam Deklarasi Bangkok. Oleh karena itu kesan bahwa ASEAN adalah suatu kerjasama ekonomi, sosial, dan kebudayaan, dibenarkan oleh maksud dan tujuan yang dirumuskan untuk "mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan melalui usaha-usaha bersama dalam semangat persamaan dan *partnership* untuk memperkuat landasan suatu masyarakat Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai" (1); untuk "membina kerjasama yang aktif dan saling membantu dalam hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, teknis, ilmiah dan administratif" (3); untuk "saling membantu dalam bentuk kemudahan-kemudahan latihan dan penelitian dalam bidang-bidang pendidikan, profesional, teknis dan administratif" (4); untuk "bekerjasama lebih efektif demi penggunaan yang lebih besar pertanian dan industri ..., perluasan perdagangan ..., termasuk studi tentang masalah-masalah perdagangan barang-barang internasional, perbaikan fasilitas-fasilitas pengangkutan dan perhubungan dan pemungkatan taraf hidup rakyat ..." (6).

Sebaliknya, tiada satu bagian pun dalam Deklarasi Bangkok secara eksplisit menyebut masalah-masalah dan kerjasama politik, apalagi keamanan. Oleh sebab itu memang cukup beralasan untuk mengatakan bahwa ASEAN, sekurang-kurangnya sampai Pertemuan Puncak Bali 1976, bukan suatu kerjasama politik, dan hingga sekarang bukan pula suatu kerjasama dalam bidang keamanan.

Meskipun demikian, bukan saja ASEAN sebenarnya berlatar-belakang politik dan tentu saja merupakan suatu keputusan politik, berdasarkan terutama pertimbangan-pertimbangan politik dan keamanan, tetapi dalam perkembangannya telah melakukan banyak kerjasama dalam bidang politik, yang baru dikukuhkan dan ditegaskan sejak Pertemuan Puncak Bali, dan dalam pengertian yang lebih luas juga melakukan kerjasama dalam bidang keamanan. ASEAN juga memiliki nilai politik dan keamanan. Dan bahkan cita-cita atau tujuan akhir kerjasama ASEAN itu dapat dikatakan sebagai cita-cita atau tujuan politik dan keamanan. Dalam hal-hal yang tidak secara jelas termasuk bidang-bidang ekonomi, sosial, dan kebudayaan, maksud dan tujuan ASEAN dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok sebagai berikut: "Untuk membina perdamaian dan stabilitas dengan terus menghormati keadilan dan peraturan hukum dalam hubungan antara negara-negara kawasan dan setia pada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa" (2); dan butir kelima deklarasi menyatakan bahwa "Perhimpunan itu merupakan kemauan kolektif bangsa-bangsa Asia Tenggara untuk mengikat diri bersama-sama dalam persahabatan dan kerjasama dan, melalui usaha dan pengorbanan bersama, menjamin bagi rakyat-rakyatnya dan generasi yang akan datang berkat perdamaian, kemerdekaan dan kesejahteraan." Dalam pengertian yang luas, cita-cita dan tujuan-tujuan demikian mau tidak mau bersifat politik dan berintikan kepentingan keamanan.

LATAR-BELAKANG DAN ARTI POLITIK

Pembentukan ASEAN jelas dilatarbelakangi oleh perkembangan politik dan berkaitan dengan itu pertimbangan keamanan yang menyangkut negara-negara Asia Tenggara pada waktu itu baik secara terpisah maupun secara keseluruhan sebagai kawasan. Perkembangan politik yang paling menentukan yang telah memungkinkan pembentukan ASEAN pada waktu itu adalah perubahan orientasi politik dalam maupun luar negeri Indonesia sebagai akibat pergolakan yang ditimbulkan oleh percobaan kudeta oleh Gestapu/PKI. Dengan tumpasnya pemberontakan Gestapu/PKI yang diikuti oleh tumbangnya pemerintahan Orde Lama dan munculnya Orde Baru, serta-merta Indonesia, sekurang-kurangnya dalam orientasi ideologi dan kebijakan dalam negerinya, menjadi sangat anti-komunis. Larangan penyebaran paham Marxisme-Leninisme oleh MPRS merupakan pencerminkan dan pengukuhan perubahan orientasi yang drastis itu.

Pada prinsipnya sikap anti-komunis ini memang semata-mata berdimensi domestik. Sikap itu tidak mengubah orientasi dan prinsip politik luar negeri bebas aktif yang menghendaki pembinaan hubungan baik, bersahabat dan saling menguntungkan dengan semua negara tanpa memandang perbedaan sistem sosial, politik dan ekonomi.

Meskipun demikian, dalam praktik perubahan orientasi domestik itu sedikit banyak mempengaruhi juga sekurang-kurangnya hubungan Indonesia dengan dunia internasional kalaupun tidak mempengaruhi pelaksanaan politik luar negerinya secara sadar. Pengaruh yang paling menyolok adalah pada hubungan Indonesia dengan RRC, yang sejak tahun 1967 dibekukan hingga sekarang, suatu pembalikan 180 derajat dari hubungan yang paling erat sebelumnya. Di mata pemerintah dan masyarakat Indonesia, RRC telah melakukan campur-tangan langsung dalam masalah internal Indonesia. Ulah RRC itu tidak saja dinilai sebagai campur-tangan asing, tetapi lebih dari itu sebagai campur-tangan negara komunis membantu kaum komunis Indonesia dalam pemberontakan Gestapo/PKI.

Mengingat berkembangnya konflik Cina-Soviet, logisnya pembekuan hubungan diplomatik Indonesia dengan RRC dapat mendorong perbaikan hubungan Indonesia-Soviet, yang sejak mendekatnya Indonesia kepada RRC telah memburuk. Tetapi bukan itulah yang terjadi. Hancurnya kaum komunis di Indonesia karena kegagalan Gestapo/PKI dan perubahan orientasi politik Indonesia juga memperburuk lagi hubungan Indonesia-Soviet. Mungkin dapat dikatakan bahwa perasaan anti-komunis di Indonesia semenjak pemberontakan Gestapo/PKI pada waktu itu bukan merupakan iklim yang baik bagi pembinaan hubungan dengan negara-negara komunis pada umumnya.

Sebaliknya, justru perubahan orientasi politik Indonesia itulah yang telah memungkinkan atau malahan mendorong Indonesia untuk lebih dekat berhubungan dan bekerjasama dengan negara-negara tetangganya yang anti-komunis dan pro-Barat. Kalau di dalam negeri Indonesia mendadak sotak menjadi anti-komunis, dalam politik luar negerinya Indonesia telah meninggalkan "persekuannya" dengan blok komunis, mula-mula Soviet, kemudian Cina. Memang ini tidak berarti bahwa Indonesia dengan demikian telah meninggalkan prinsip bebas-aktif dan sesudah itu menjalin "persekuatan" dengan blok Barat. Tetapi bukan saja karena pertimbangan-pertimbangan pragmatis melainkan mungkin juga karena perubahan orientasi politik tadi, kemudian Indonesia menjalin hubungan dan kerjasama yang lebih dekat dengan Barat. Kebutuhan-kebutuhan Indonesia yang mendesak karena kesulitan ekonomi yang parah, terutama kebutuhan akan modal, penangguhan pembayaran hutang-hutang, dan bentuk-bentuk bantuan ekonomi lainnya, memang mendapatkan tanggapan yang positif dari Barat, mungkin pula antara lain karena perubahan orientasi politik tadi pada pihak Indonesia.

Pendekatan dengan negara-negara tetangga oleh Indonesia dimulai dengan

menghentikan politik konfrontasi terhadap Malaysia, satu langkah pertama yang paling penting dalam bidang luar negeri yang diambil oleh pemerintahan Orde Baru. Mengakhiri konfrontasi itu adalah perwujudan yang nyata dari kehendak Indonesia untuk menjalin hubungan bertetangga yang baik. Tetapi mungkin lebih penting lagi bersamaan dengan itu adalah kesediaan Indonesia untuk berhimpun dengan negara-negara tetangganya dalam kerjasama regional ASEAN. Bagi Indonesia keikutsertaannya dalam ASEAN itu boleh dikatakan merupakan pengukuhan atas komitmennya pada politik bertetangga baik itu. Bagi Indonesia langkah ini sangat penting mengingat keengganan nya untuk ikutserta dalam segala bentuk kerjasama regional di Asia Tenggara yang pernah diusahakan hingga saat itu terutama oleh negara-negara di kawasan ini yang anti-komunis dan bersekutu dengan Barat sejak Konferensi Baguio atas prakarsa Filipina tahun 1950, SEATO, dan ASA (Association of Southeast Asia yang beranggotakan Malaysia, Filipina dan Muangthai). Satu perkecualian adalah Maphilindo yang dibentuk terutama sebagai akibat konflik sekitar pembentukan Federasi Malaysia dan justru untuk mengatasi konflik itu, tetapi gagal dan habislah riwayatnya sesudah itu.

Bagi negara-negara tetangga, keterikatan Indonesia pada politik bertetangga baik yang dikukuhkan oleh partisipasinya dalam kerjasama ASEAN itu mempunyai arti politik-keamanan yang sangat penting. Ini berlaku terutama bagi Malaysia, Singapura, dan kemudian juga Brunei, yang di masa lampau telah menjadi sasaran politik konfrontasi Indonesia yang dapat dilihatnya sebagai manifestasi ambisi ekspansionis. Keikutsertaan Indonesia dalam kerjasama ASEAN akan lebih menjamin negara-negara tetangganya terhadap kemungkinan ancaman seperti itu. Kalaupun tidak segera dan tidak seluruhnya, sekurang-kurangnya lambat-laun negara-negara itu akan dapat mengatasi kecurigaan atau bahkan ketakutan bahwa pada saat Indonesia akan dapat menjadi sumber ancaman lagi bagi keamanan nasionalnya. Arti keamanan ini sebenarnya timbal-balik, tidak saja bagi negara-negara tetangga tetapi juga bagi Indonesia sendiri dan bahkan kawasan Asia Tenggara umumnya. Ini akan dibahas lebih lanjut dalam bagian lain.

Bagi Indonesia sendiri, seandainya ia mempunyai aspirasi sebagai negara yang terbesar di kawasan ini untuk berpengaruh dan memainkan peranan sesuai dengan kedudukan itu tanpa ambisi-ambisi ekspansionis, keikutsertaannya dalam kerjasama regional ASEAN mungkin, secara implisit, akan memberinya suatu kedudukan *primus inter pares* di antara negara-negara dalam kawasan ini. Ini akan merupakan salah satu imbalan bagi apa yang dapat disebut sebagai proses "domestikasi" Indonesia oleh keikutsertaannya dalam ASEAN, yaitu bahwa dalam ASEAN Indonesia sebenarnya dapat diharapkan menjadi "jinak" dan tidak bersifat "mengancam" di mata negara-negara tetangganya.

KERJASAMA POLITIK

Masalah-masalah yang termasuk dalam pengertian bidang "politik" memang tidak selalu mudah dibatasi. Tetapi tanpa maksud untuk menghindari kesulitan itu, tampaknya tidak terlalu relevan di sini kita bergumul dengan masalah definisi. Untuk keperluan pembahasan ini cukuplah dikatakan bahwa hubungan dan interaksi antar-negara adalah inti atau hakikat dari apa yang kita kenal sebagai politik internasional. Kerjasama sebagai bentuk hubungan dan interaksi antar-negara adalah hasil suatu keputusan politik dan merupakan manifestasi kemauan politik negara-negara sebagai aktor-aktor utama dalam politik internasional yang masing-masing dalam dirinya merupakan satuan politik yang merdeka dan berdaulat. Sebab itu apa pun sebutannya, hubungan dan kerjasama antar-negara pada dasarnya selalu bersifat politik. Bidang-bidang kerjasama dapat dibeda-bedakan seperti ekonomi, industri, teknik, pendidikan, sosial-budaya, dan sebagainya, tetapi tidak pernah samasekali bebas atau terpisahkan dari segi politik.

Dalam hubungan ini menarik untuk dicatat bahwa sekalipun ASEAN memberi kesan sebagai kerjasama regional dalam bidang-bidang ekonomi, sosial-budaya, pendidikan, dan lain sebagainya, yang sepintas lalu serba bersifat "non-politik" seperti tercermin dalam uraian maksud dan tujuannya, Deklarasi Bangkok itu sendiri ditandatangani oleh para menteri luar negeri dan sidang para menteri luar negeri merupakan forum utama sejak permulaan berdirinya. Pertemuan-pertemuan para menteri ekonomi dan sebangsanya menyusul kemudian dalam perkembangan ASEAN.

Dalam pada itu secara tidak resmi kerjasama dalam bidang politik terus berkembang. Pertemuan khusus atau tidak resmi sering dilakukan oleh menteri-menteri luar negeri ASEAN di luar acara pertemuan resmi tahunan di antara mereka. Dalam pertemuan-pertemuan semacam itu kabarnya dibicarakan dalam bentuk konsultasi apa yang lazimnya disebut sebagai masalah-masalah politik. Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN dan pernyataan para Menteri Luar Negeri ASEAN 1973 menanggapi Perjanjian Paris tentang Vietnam adalah hasil pertemuan-pertemuan semacam itu.

Bahwa kerjasama dalam bidang-bidang politik di antara negara-negara anggota ASEAN selama itu tidak pernah disebut-sebut, bahkan tampaknya sengaja dihindari, dan hanya dilakukan dalam forum-forum "khusus" dan "informal" mungkin karena masalah-masalah politik dianggap peka yang mudah menimbulkan salah sangka dan salah paham. Kebetulan ASEAN beranggotakan negara-negara yang non atau bahkan anti-komunis. Mungkin sekali dikhawatirkan bahwa ASEAN dapat dicurigai sebagai persekongkolan terhadap kekuatan-kekuatan komunis di Indocina, pada saat Perang Vietnam masih diliputi oleh ketidakpastian tentang akhir dan hasilnya. Lagipula, perbedaan dalam orientasi politik luar negeri negara-negara anggota ASEAN

mungkin dikhawatirkan lebih bersifat memecah daripada mempersatukan jika dipaksakan kerjasama dalam bidang politik.

Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali tahun 1976 merupakan titik-balik. Deklarasi Kerukunan ASEAN yang dihasilkannya menyatakan tekad negara-negara anggota untuk mengkonsolidasikan dan memperluas kerjasama termasuk kerjasama dalam bidang politik yang untuk pertama kalinya disebut secara eksplisit. Lebih dari itu, bagian pertama program aksi yang digariskannya adalah program kerjasama dalam bidang politik.

Memang sejauh ini kerjasama politik negara-negara ASEAN terutama telah didorong oleh perkembangan-perkembangan eksternal atau merupakan reaksi terhadap perkembangan-perkembangan itu. Deklarasi Kuala Lumpur tentang ZOPFAN, yang pada mulanya adalah gagasan Malaysia tentang netralisasi Asia Tenggara, terutama didorong oleh niat Pemerintah Buruh Inggris di bawah PM Harold Wilson untuk menarik pasukan-pasukannya dari sebelah timur Terusan Suez setelah tahun 1971 dan mungkin sebagian lain oleh diumumkannya Doktrin Nixon atau Doktrin Guam tahun 1969 yang hendak mengakhiri kehadiran dan keterlibatan pasukan-pasukan AS di Asia. Gagasan netralisasi Asia Tenggara itu dimaksudkan untuk mencegah agar "kekosongan" akibat penarikan pasukan-pasukan Inggris dan AS itu akan menarik negara besar lainnya (Uni Soviet) untuk mengisi atau menggantikannya. Pernyataan tentang Indocina, seperti telah disinggung di atas, jelas menanggapi prospek penyelesaian Perang Vietnam yang diawali oleh Perjanjian Paris Januari 1973. Demikian pula Pertemuan Puncak ASEAN yang pertama di Bali mungkin sebagian juga didorong atau sekurang-kurangnya bertambah urgensinya oleh akhir Perang Vietnam tahun sebelumnya. Akhirnya yang paling menonjol hingga kini adalah kerjasama politik ASEAN dalam menghadapi masalah Kampuchea yang akan dibahas lebih lanjut di bagian lain.

Tetapi hal itu tidak harus berarti suatu kelemahan semata-mata. ASEAN sebagai suatu kelompok mungkin memang belum mampu mengambil prakarsa-prakarsa atau keputusan-keputusan yang mempunyai pengaruh berarti atas perkembangan internasional. Tetapi *response* terhadap tantangan-tantangan eksternal juga mengandung unsur-unsur positif yang dapat membantu memperkuat kerjasama regional ASEAN. Tantangan-tantangan eksternal dapat mendorong dilakukannya saling konsultasi dalam ASEAN pada berbagai tingkatan. Dengan demikian dapat berkembanglah kecenderungan ke arah semakin terlembagakannya interaksi dan komunikasi yang teratur, intensif dan terus-menerus di antara negara-negara anggota ASEAN. Ini dapat menghasilkan sikap dan pandangan bersama yang pada gilirannya akan membantu memupuk solidaritas seperti dikehendaki oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN melalui program aksinya dalam bidang politik, antara lain, untuk "memperkuat solidaritas politik dengan mengusahakan keselarasan pandangan-pandangan, koordinasi posisi dan, di mana mungkin dan dikehendaki, mengambil langkah-langkah bersama."

Di samping itu, berkembangnya sikap dan pandangan bersama sekurang-kurangnya dalam beberapa masalah penting yang menyangkut kepentingan bersama, sekaligus dapat berarti kemampuan negara-negara anggota ASEAN untuk mengatasi perbedaan-perbedaan dan mungkin bahkan konflik-konflik, riil maupun potensial, di antara mereka. Ini adalah juga suatu tujuan yang hendak dicapai melalui program aksi dalam bidang politik yang digariskan oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN, yaitu "penyelesaian perselisihan intra-regional melalui jalan damai secepat mungkin." Aspek ini lebih lanjut mempunyai arti keamanan maupun implikasi ekonomi seperti akan dibicarakan kemudian.

ASPEK KEAMANAN

Seperti telah disinggung di atas, ASEAN didirikan tidak saja dengan latar-belakang politik tetapi juga latar-belakang keamanan pada waktu itu yang ditandai oleh situasi konflik antar-negara. Situasi konflik ini menyangkut hubungan antara Malaysia dan Singapura setelah Singapura keluar dari federasi Malaysia tahun 1965; ketegangan antara Malaysia dan Muangthai karena insiden-insiden sekitar perbatasan antara kedua negara; perselisihan antara Malaysia dan Filipina tentang Sabah yang memuncak setelah pembentukan federasi Malaysia; dan yang paling menyolok adalah konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia. Oleh sebab itu boleh dikatakan bahwa masing-masing negara anggota ASEAN itu telah berhimpun dengan motivasi utama pertimbangan politik dan keamanan mereka sendiri-sendiri. Tetapi semuanya mempunyai keinginan yang sama, yaitu menghindari atau mengatasi konflik-konflik di antara mereka itu dengan membina hubungan bertetangga baik satu sama lain untuk menciptakan dan memelihara perdamaian dan stabilitas kawasan ini bebas dari campur-tangan luar. Mereka semuanya mempunyai kepentingan yang sama yaitu keamanan nasional, dan berkaitan dengan itu keamanan kawasan Asia Tenggara dari campur-tangan luar karena adanya situasi konflik tadi.

Pertimbangan keamanan nasional dan regional ini dengan jelas tercermin dalam Deklarasi Bangkok, yang menyatakan dalam pertimbangannya bahwa negara-negara Asia Tenggara "bertekad menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam setiap bentuk atau manifestasinya untuk memelihara identitas nasional mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat-rakyat mereka." Keprihatinan akan kemungkinan campur-tangan luar yang akan mengancam keamanan mereka inilah yang tampaknya menjadi latar-belakang pernyataan dalam deklarasi itu bahwa "semua basis-basis asing adalah sementara dan akan berlangsung hanya dengan persetujuan yang jelas dari negara-negara yang bersangkutan dan tidak dimaksudkan untuk dipergunakan secara langsung ataupun tidak langsung untuk merongrong kemerdekaan dan kebebasan negara-negara di

kawasan ini atau merugikan proses yang teratur dari pembangunan nasional mereka."

Deklarasi Kuala Lumpur 1971 tentang ZOPFAN merupakan pernyataan atau pencerminan dari gagasan yang sama. Mengulangi komitmen mereka pada dasar yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok itu dan "mengakui hak setiap negara, besar atau kecil, untuk melangsungkan eksistensinya bebas dari campur-tangan luar dalam masalah-masalah internalnya karena campur-tangan ini akan mengganggu kebebasan, kemerdekaan dan integrasinya," Deklarasi Kuala Lumpur itu menyatakan bahwa negara-negara anggota ASEAN "bertekad melakukan usaha-usaha awal yang perlu untuk memperoleh pengakuan dan penghormatan bagi Asia Tenggara sebagai Zona Damai, Bebas dan Netral, bebas dari setiap bentuk atau campur-tangan oleh negara-negara luar." Dan bahwa dasar seperti itu dikukuhkan lagi dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN maupun Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara yang ditandatangani oleh Pertemuan Puncak Bali menunjukkan keprihatinan yang besar dari negara-negara ASEAN akan bahaya campur-tangan dari luar.

Keprihatinan seperti itu mudah dimengerti mengingat pengalaman negara-negara di kawasan ini. Konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia adalah suatu konflik antar-negara yang telah mengundang meningkatnya kehadiran dan peranan negara-negara besar dalam kawasan. Konflik itu telah memberikan kesempatan atau alasan bagi campur-tangan negara besar baik secara langsung maupun tidak langsung. Jelas bahwa situasi konflik, bukan saja dalam pengertian konflik intra-regional tetapi juga dalam arti ketegangan antara kekuatan-kekuatan politik di dalam negeri Indonesia yang tidak terlepas pula dari konflik intra-regional itulah yang telah memungkinkan keterlibatan RRC dalam kejadian-kejadian di Indonesia sekitar meletusnya peristiwa Gestapu/PKI.

Lagipula, kendati berakhirnya permusuhan antara Indonesia dan Malaysia, yang berarti pula berakhirnya campur-tangan luar, suatu konflik lain (konflik internal atau intra-regional tergantung pada cara orang mendangnya), yaitu Perang Vietnam, yang pada waktu itu tengah mencapai tahap eskalasinya, juga telah mengundang campur-tangan negara-negara besar. Berlarut dan meningkatnya permusuhan di Vietnam jelas sebagian merupakan akibat keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar yang saling bermusuhan, sehingga peperangan di Vietnam sebagian juga merupakan proyeksi antagonisme antara negara-negara besar itu sendiri. Dan menilik kemungkinan berlanjutnya antagonisme antara negara-negara besar itu dan dekatnya negara-negara ASEAN dengan Vietnam yang juga merupakan bagian kawasan Asia Tenggara, tidak sulit memahami keprihatinan ASEAN akan berlanjutnya keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar dalam konflik itu karena kekhawatiran akan kemungkinan eskalasi ke arah konfron-

tasi antar-negara besar dan keterlibatan dalam konfrontasi semacam itu.

Berdasarkan persepsi tentang ancaman luar seperti itulah, yaitu campur-tangan luar dan keterlibatan dalam suatu konflik dan persaingan antar-negara besar, gagasan tentang ZOPFAN telah dikembangkan. Tetapi jelas dari uraian di atas bahwa campur-tangan luar dan bahaya keterlibatan dalam suatu persaingan dan konflik antar-negara besar dapat disebabkan atau dipermudah oleh konflik internal dan intra-regional. Oleh sebab itu dimensi domestik yang melandasi konsep ZOPFAN adalah stabilitas dalam negeri dan regional, yang seperti dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok menjadi tanggungjawab utama negara-negara anggota ASEAN sendiri. Tentang hal ini Deklarasi Kerukunan ASEAN menyatakan antara lain:

Kerjasama ASEAN akan memperhitungkan, antara lain, asas-asas berikut untuk mencapai stabilitas politik: (1) Stabilitas masing-masing negara anggota dan kawasan ASEAN merupakan sumbangsih yang hakiki pada perdamaian dan keamanan internasional. Masing-masing negara anggota berketetapan untuk *melenyapkan ancaman-ancaman yang ditimbulkan oleh subversi terhadap stabilitasnya, sehingga dengan demikian memperkuat ketahanan nasional dan ASEAN*; (2) Negara-negara anggota, sendiri-sendiri dan bersama-sama, akan mengambil langkah-langkah aktif bagi pembentukan secara dini Zona Damai, Bebas dan Netral ...; (6) Negara-negara anggota, dalam semangat solidaritas ASEAN, akan *mempergunakan semata-mata proses-proses damai dalam pemecahan perbedaan-perbedaan intra-regional*. (7) Negara-negara anggota akan berusaha, sendiri-sendiri dan bersama-sama, untuk menciptakan kondisi-kondisi yang menunjang *pembinaan kerjasama secara damai di antara bangsa-bangsa Asia Tenggara* atas dasar saling menghormati dan saling menguntungkan; (8) Negara-negara anggota akan dengan giat mengembangkan kesadaran akan identitas regional dan melakukan segala upaya untuk menciptakan suatu masyarakat ASEAN yang kuat, yang dihormati oleh semua dan menghormati semua bangsa atas dasar hubungan yang saling menguntungkan, dan sesuai dengan asas-asas menentukan nasib sendiri, persamaan kedaulatan dan tanpa campur-tangan dalam masalah-masalah internal bangsa-bangsa. [huruf miring oleh penulis.]

Di sini jelas kita dapat melihat masalah persepsi negara-negara anggota ASEAN tentang ancaman. Pertama, satu-satunya persepsi bersama antara negara-negara anggota ASEAN tentang ancaman internal adalah persepsi tentang ancaman subversi, apa pun latar-belakang dan motivasinya. Kedua, satu-satunya persepsi bersama tentang ancaman dari luar adalah ancaman campur-tangan luar dan bahaya keterlibatan dalam persaingan dan konflik antar-negara besar. Dapat diduga bahwa mungkin saja masih terdapat perbedaan-perbedaan dalam persepsi tentang bentuk-bentuk ancaman dari luar di antara negara-negara anggota ASEAN di samping kedua persepsi bersama tadi. Ini menjelaskan mengapa beberapa negara anggota masih mempunyai ikatan perikutan dengan negara-negara besar.

Tiadanya persepsi bersama tentang bentuk-bentuk ancaman tertentu, terutama yang bersifat eksternal, mungkin merupakan salah satu sebab mengapa ASEAN hingga sekarang tidak membina kerjasama multilateral dalam rangka ASEAN untuk bidang keamanan dan pertahanan. Tidak pula terdapat tanda-tanda atau keinginan bahwa ASEAN akan berkembang menjadi suatu kerjama regional yang demikian. Sebab lain mungkin adalah bahwa kerjasama

seperti itu, terutama kalau melibatkan sesuatu negara besar, akan bertentangan dengan cita-cita ASEAN yang fundamental akan kemerdekaan, kebangsaan, percaya diri-sendiri, dan penolakan atas campur-tangan luar. Lagipula, bentuk kerjasama semacam itu dalam bidang keamanan akan menimbulkan atau memperkuat kecurigaan bahwa ASEAN mungkin akan menggantikan SEATO. Bukan saja kecurigaan itu tidak benar, tetapi kerjasama regional seperti itu akan menghilangkan arti cita-cita ZOPFAN.

Meskipun demikian kerjasama dalam bidang keamanan terus dibina di antara negara-negara anggota ASEAN atas dasar bilateral. Ini telah pula dikuahkan oleh Deklarasi Kerukunan ASEAN yang menyatakan bahwa bentuk kerjasama seperti itu akan diteruskan "atas dasar non-ASEAN antara negara-negara anggota dalam masalah-masalah keamanan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan timbal-balik mereka." Dengan demikian dapat diharapkan akan terjalinnya jaringan yang semakin kompleks dari kerjasama bilateral dalam bidang keamanan antara negara-negara anggota ASEAN di masa mendatang.

Dari segi politik dari keamanan dalam pengertian yang dibahas dalam tulisan ini, dapat dikatakan bahwa ASEAN telah mencapai keberhasilan. Kerjasama dalam bidang politik dalam bentuk konsultasi-konsultasi yang semakin teratur dan intensif di antara negara-negara anggota pada berbagai tingkatan tentang masalah-masalah regional dan internasional yang menjadi perhatian dan kepentingan bersama telah dapat membantu terbinanya saling pengertian yang lebih baik dan rasa persatuan serta solidaritas yang semakin kuat. Dalam beberapa hal, seperti khususnya dalam masalah Kampuchea, sampai taraf tertentu telah dapat dikembangkan dan dipertahankan pandangan dan posisi bersama. Yang mungkin lebih penting lagi ialah bahwa dalam proses itu negara-negara anggota telah cenderung, sekurang-kurangnya untuk sementara, "membekukan" permasalahan di antara mereka sendiri. Ini semua tentu akan dapat membantu mengurangi ekspektasi akan timbulnya konflik di antara mereka dan membantu pelaksanaan prinsip tidak digunakananya kekerasan atau ancaman kekerasan dalam usaha memecahkan sesuatu konflik seperti dinyatakan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN dan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara. Dengan kata lain kerjasama dalam bidang politik telah menumbuhkan kecenderungan ke arah terbentuknya apa yang dalam hubungan internasional dikenal sebagai "masyarakat yang berkeamanan" (*security community*). Ini sesuai dengan pernyataan Deklarasi Bangkok yang mencita-citakan terbentuknya suatu "masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang makmur dan damai," atau yang disebut dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN sebagai suatu "masyarakat ASEAN yang kuat."

Berkurangnya atau bahkan tiadanya campur-tangan luar dalam kawasan Asia Tenggara, sekurang-kurangnya sepanjang hal itu menyangkut negara-

negara dan kawasan ASEAN, kiranya dapat dijelaskan oleh berkurangnya atau tiadanya konflik domestik ataupun intra-regional yang serius terutama dalam bentuk pertikaian senjata sejak berdirinya ASEAN. Dalam pengertian ini ASEAN telah merupakan suatu faktor penting dalam menciptakan stabilitas, perdamaian dan keamanan bagi negara-negara anggota ASEAN.

Dalam kaitan ini perlu dicatat bahwa meskipun kerjasama intra-regional ASEAN dalam bidang ekonomi belum banyak mencapai kemajuan, keberhasilan ASEAN dalam bidang kerjasama politik dan keamanan dalam pengertian yang lebih luas telah membantu menciptakan iklim yang menguntungkan bagi kegiatan ekonomi negara-negara anggotanya, kalaupun kegiatan ekonomi itu lebih banyak didasarkan atas hubungan bilateral antara masing-masing negara anggota di satu pihak dan negara-negara di luar kawasan di lain pihak, terutama AS, Jepang, dan Eropa Barat. Di samping itu, tanpa ASEAN dan keberhasilannya dalam bidang-bidang ini, dapat dibayangkan bahwa karena kecurigaan atau bahkan ketakutan akan intensi-intensi agresif dan ekspansionis negara-negara tetangganya, terutama Indonesia sebagai negara terbesar di kawasan ini dan mengingat pengalaman masa lalu, negara-negara dalam kawasan ini akan melakukan realokasi anggaran lebih besar bagi kepentingan pertahanan dan keamanan serta mungkin sekali akan mengundang peranan negara besar untuk menghadapi kemungkinan ancaman agresi dan ekspansionisme itu. Ini tidak saja akan mempunyai pengaruh yang negatif atas pembangunan ekonomi tetapi juga akan mengundang ketegangan dan perlombaan senjata di kawasan dan memperbesar kemungkinan campur-tangan luar dan keterlibatan kawasan ini dalam pertikaian negara besar. Adanya ASEAN dengan demikian juga berarti tersedianya sumber-sumber yang lebih besar untuk pembangunan ekonomi.

. ASEAN DAN KONFLIK KAMPUCHEA

Di atas telah diterangkan bahwa kurangnya kemajuan dalam kerjasama ekonomi intra-ASEAN sebenarnya telah dikompensir oleh arti ekonomis dari keberhasilan dalam bidang politik dan keamanan yang pada dasarnya lebih penting dan merupakan ciri utama kerjasama regional ASEAN. Tetapi ini tidak berarti bahwa kerjasama ekonomi tidak penting. Sebaliknya, jika aspek politik dan keamanan mempunyai arti ekonomis yang penting, kerjasama ekonomi penting pula untuk mendukung kerjasama regional ASEAN sebagai keseluruhan. Berbeda dari keberhasilan dalam bidang politik dan keamanan yang lebih bersifat *intangible* (tidak nyata secara lahiriah), keberhasilan atau kegagalan dalam bidang ekonomi lebih mudah diukur secara kuantitatif dan lebih mudah dirasakan. Oleh sebab itu kerjasama dalam bidang ekonomi perlu untuk mengisi kerjasama regional secara keseluruhan demi *viability* (kemampuan untuk mempertahankan hidup) ASEAN.

Segi ini menjadi lebih penting lagi justru karena arti politik dan keamanan kerjasama ASEAN bersifat intangible dan oleh karena itu sering dalam beberapa hal keberhasilan itu bersifat terbatas (*limited, qualified success*), atau bercampur (*mixed*). Ini berarti bahwa apa yang dilihat sebagai keberhasilan juga mengandung dan bahkan dapat dilihat sebagai kegagalan. Contoh yang menonjol dalam hal ini adalah kerjasama ASEAN dalam menghadapi krisis di Kampuchea. Jika kita berharap bahwa ASEAN akan mampu memecahkan masalah Kampuchea, suatu harapan yang tidak realistik, maka kerjasama ASEAN dalam bidang itu, dalam bidang politik, telah menemui kegagalan. Frustrasi yang mungkin ditimbulkan oleh ketidakberhasilan dalam bidang ini, sementara kerjasama ekonomi intra-ASEAN tidak menunjukkan hasil yang diharapkan, dapat membuat orang mempertanyakan arti dan relevansi kerjasama regional ASEAN itu sendiri bagi kepentingan negara-negara anggotanya maupun bagi kawasan Asia Tenggara ini secara keseluruhan di masa depan. Sikap seperti ini kelihatan mencerminkan pemahaman yang sempit, kurang lengkap dan tepat tentang hakikat kerjasama regional ASEAN yang dapat menimbulkan harapan-harapan yang tidak realistik. Untuk menghindari penilaian semacam itu kita perlu melihat masalah Kampuchea, terutama dalam kaitannya dengan ASEAN, dalam proporsinya yang tepat.

Secara keseluruhan sebenarnya ASEAN tidak secara langsung terlibat dalam konflik di Kampuchea. Tetapi karena salah satu anggotanya, yaitu Muangthai, merasa menghadapi ancaman langsung dari Vietnam oleh karena pendudukannya atas Kampuchea, dan oleh karena itu menggambarkan dirinya sebagai "negara garis depan" (*frontline state*), ASEAN telah mengambil sikap yang pada dasarnya dilandasi oleh simpatinya pada Muangthai. Apa persisnya bentuk "ancaman Vietnam" dalam persepsi Muangthai, dan apa latar-belakangnya di sini tidak perlu kita kupas lebih jauh. Tetapi jelas bahwa tidak semua negara anggota ASEAN mempunyai persepsi yang sama tentang "ancaman Vietnam" ini ataupun tentang bentuk-bentuk ancaman luar yang lain seperti telah dikemukakan di atas. Meskipun demikian mungkin terutama karena keinginan untuk memelihara persatuan dan solidaritas ASEAN, sikap dan posisi ASEAN secara keseluruhan dalam masalah konflik Kampuchea ini banyak ditentukan oleh sikap dan posisi Muangthai.

Ini tidak berarti bahwa terlepas dari faktor Muangthai ASEAN seharusnya tidak mengambil posisi dan tidak peduli terhadap konflik Kampuchea, yang merupakan konflik domestik maupun intra-regional dalam kawasan Asia Tenggara, yang wajar secara langsung menjadi perhatian dan keprihatinan serta menyangkut kepentingan negara-negara ASEAN secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sebagai bagian integral kawasan ini. Apa pun alasan dan pertimbangan Vietnam untuk menyerbu dan menduduki Kampuchea, penggunaan kekerasan dalam usaha menyelesaikan pertikaian antara negara bertentangan dengan prinsip dan cita-cita regionalisme ASEAN. Begitu pula, kenyataan bahwa konflik Kampuchea itu telah mengundang campur-tangan

luar, terutama negara-negara besar, langsung maupun tidak langsung, juga bertentangan dengan cita-cita yang didambakan melalui regionalisme ASEAN yang telah dimanifestasikan dalam gagasan ZOPFAN, karena ide ini dimaksudkan untuk seluruh kawasan Asia Tenggara termasuk Indonesia dan tidak terbatas pada ASEAN semata-mata.

Oleh sebab itu upaya-upaya ASEAN selama ini melalui berbagai jalan seperti dukungannya pada CGDK dan pemanfaatan forum internasional khususnya PBB untuk mendapatkan suatu "penyelesaian politik" atas masalah Kampuchea sebenarnya sesuai dengan prinsip-prinsip dan cita-cita regionalisme ASEAN. Sayangnya cara ini memang tidak secara konsisten benar dilaksanakan, karena ASEAN juga mendukung apa yang dinamakan gerakan-gerakan atau kekuatan-kekuatan perlawanan anti-Vietnam yang melakukan perjuangan bersenjata. Begitu pula pengertian "penyelesaian politik" itu tidak pernah diberi pengertian yang jelas, sekurang-kurangnya dari apa yang pernah diungkapkan secara terbuka. Tuntutan-tuntutan ASEAN pada Vietnam yang terkandung dalam posisi bersama ASEAN lebih bersifat ethis dan legalistik atas dasar moral dan hukum internasional. Dan jika "penyelesaian politik" dapat diartikan sebagai suatu penyelesaian yang dihasilkan oleh suatu kompromi, maka hingga kini belum tampak tanda-tanda pada pihak mana pun akan adanya kesediaan yang mendasar untuk mendekati suatu kompromi. Mudah-mudahan apa saja yang sering disebut sebagai "kemajuan," meskipun baru menyangkut masalah format dan prosedur perundingan atau segi-segi lain yang kelihatannya bersifat periferal dan tidak fundamental, memang benar-benar suatu bagian dari proses yang panjang menuju tercapainya suatu kompromi yang merupakan hakikat suatu penyelesaian politik.

Tetapi dalam arti terbatas kebijakan ASEAN dalam masalah konflik Kampuchea telah mencapai keberhasilan. ASEAN telah berhasil membantu menarik perhatian internasional pada masalah Kampuchea sehingga ia tetap menjadi suatu isyu internasional yang berkepanjangan. Ini dapat membantu mempertajam dan memperjelas permasalahan dan sebagai tekanan untuk mendorong dunia internasional, terutama pihak-pihak yang bersangkutan atau berkepentingan untuk terus mengusahakan penyelesaiannya. Kebijakan ASEAN juga berhasil mempertahankan kedudukan CGDK di PBB sebagai imbalan terhadap Vietnam dan rezim Heng Samrin di Phnom Penh sebagai pihak resmi dalam sengketa, meskipun nilai keberhasilan ini mungkin dapat dipersoalkan, tergantung pada nasib akhir CGDK itu sendiri atau unsur-unsurnya dalam bentuk dan hakikat penyelesaian yang pada akhirnya tercapai nanti.

Tetapi jika posisi dan kebijakan ASEAN diharapkan dapat menyelesaikan masalah Kampuchea, tentu dapat dikatakan bahwa usaha itu gagal, atau sekurang-kurangnya belum berhasil mencapai tujuannya. Dan tampaknya kecil kemungkinannya bahwa secara sendirian negara-negara kawasan ini, apakah ASEAN, Vietnam dan Kampuchea (siapa pun yang mewakili) dapat

menyelesaikan masalah konflik Kampuchea. Keinginan agar masalah-masalah regional diselesaikan sendiri oleh kawasan atau negara-negara dalam kawasan itu tanpa campur-tangan negara-negara lain di luar kawasan, kelihatannya tidak lebih daripada suatu keinginan atau slogan, sekurang-kurangnya sepanjang hal itu menyangkut masalah Kampuchea, yang telah mengundang campur-tangan luar, terutama negara-negara besar sejak permulaan sekali. Ini berarti bahwa kemungkinan besar penyelesaian atas masalah Kampuchea hanya dapat tercapai jika negara-negara besar memainkan peranannya pula. Bagaimana ini terlaksanakan tidak perlu kita bahas lebih lanjut di sini. Mungkin paling banter yang dapat diusahakan ASEAN pada tahap sekarang adalah dengan posisi dan kebijakan bersama itu, yang mungkin telah mencapai batas maksimalnya, terus membantu mendorong semua pihak untuk semakin mendekati sesuatu kompromi sehingga pada akhirnya tercapai suatu penyelesaian politik yang dapat diterima oleh semua.

Yang lebih relevan bagi pembahasan di sini adalah arti masalah Kampuchea itu bagi kerjasama regional ASEAN selama ini dan pelajaran yang penting bagi masa depannya. Di satu pihak konflik Kampuchea, sebagai tantangan dari luar, telah membantu memperkuat persatuan dan solidaritas ASEAN yang tercermin dalam posisi dan kebijakan bersama. Tetapi di lain pihak, persatuan dan solidaritas ini juga telah membunyikan atau menutupi perbedaan-perbedaan yang mendasar dalam pandangan strategik seperti yang menyangkut persepsi tentang ancaman luar terhadap keamanan nasional dan regional. Perbedaan-perbedaan ini pula yang menjelaskan perbedaan sikap terhadap Vietnam dan berbagai negara besar. Perbedaan-perbedaan ini seringkali muncul di permukaan bilamana ASEAN hendak melangkah lebih jauh lagi dari posisi bersamanya menghadapi konflik Kampuchea. Ini sering menimbulkan suasana yang kikuk dalam hubungan antar-negara anggota ASEAN. Kekalutan yang terjadi belum lama berselang setelah dicapainya apa yang disebut "kesepakatan Ho Chi Minh City" antara Menteri Luar Negeri Mochtar dalam kapasitasnya sebagai "interlocutor" antara ASEAN dan Vietnam dalam masalah Kampuchea di satu pihak dan Menteri Luar Negeri Vietnam Nguyen Co Thach di lain pihak merupakan salah satu contoh yang menonjol.

Oleh karena itu selain membantu memperkokoh persatuan dan solidaritas ASEAN, pada waktu yang bersamaan konflik Kampuchea juga dapat menjadi isyu yang merupakan faktor pemecah antara negara-negara anggota ASEAN. Atas dasar ini mungkin perlu disadari bahwa keberhasilan kerjasama regional ASEAN di masa depan perlu ditunjang oleh sesuatu yang lebih langgeng tanpa ketergantungan pada dan kepekaan yang berlebihan terhadap tantangan-tantangan dari luar dalam bentuk krisis-krisis. Bahkan ASEAN harus dapat berlangsung terus dan berhasil kendati, bukan oleh karena, tantangan-tantangan luar demikian. Di sinilah perlunya dibina kerjasama intra-ASEAN secara terus-menerus, terutama dalam bidang ekonomi, yang akan dapat

menunjang viabilitas regionalisme ASEAN yang akan menunjang negara-negara anggotanya dalam usahanya untuk mengembangkan, mempertahankan dan terus meningkatkan ketahanan nasional dan regional yang meliputi segala bidang kehidupan. Inilah landasan bagi tercapainya tujuan akhir dan terwujudkannya cita-cita ASEAN yang telah diikrarkan dalam berbagai dokumenternya.

Dinamika Ekonomi dan Politik Hubungan ASEAN-Jepang

J. Kusnanto ANGGORO

Bermacam argumen dapat dikemukakan untuk menunjukkan bahwa pembentukan ASEAN sekitar dua dasawarsa yang lalu dilandasi keinginan agar ia dapat memberi sumbangsih pada kesinambungan pembangunan nasional negara-negara anggotanya. Bidang-bidang kerjasama ekonomi, sosial dan kebudayaan yang digariskan dalam Deklarasi Bangkok dan kemudian kerjasama politik yang dirumuskan dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN niscaya mencerminkan semangat negara-negara anggota ASEAN dalam membina stabilitas dan ketahanan nasionalnya. Menurut pandangan mereka, stabilitas dan ketahanan nasional itu merupakan soko-guru terciptanya stabilitas dan ketahanan regional di kawasan Asia Tenggara.

Perjalanan ASEAN selama duapuluhan tahun terakhir ini memperlihatkan bahwa kemiripan struktur ekonomi, dengan beberapa perkecualian bagi Singapura, persamaan orientasi dan pandangan politik dalam pembangunan ekonomi merupakan faktor pengikat kebersamaan bagi tumbuh dan berkembangnya regionalitas. Pada saat yang sama hal itu juga menumbuhkan harapan-harapan baru bahwa, sesuai dengan peranannya sebagai badan kerjasama dari beberapa negara yang memiliki potensi dan prioritas nasional yang tidak selalu sama, ASEAN seharusnya mampu merumuskan kebijakan tertentu yang dengan sendirinya meningkatkan bobot diplomasi dalam menjalin hubungan dengan pihak ekstra-ASEAN.

Harapan itu ternyata tidak sepenuhnya terpenuhi. ASEAN bukanlah suatu badan kerjasama regional yang dapat dibandingkan dengan Masyarakat Eropa yang lebih dijiwai semangat integrasi daripada koordinasi. Selain karena tidak terdapatnya supranasionalisme, batu sandungan utama dalam setiap usaha peningkatan diplomasi ASEAN itu tampaknya adalah non-komplementaritas produk-produk primer di antara negara-negara anggotanya. Kedudukan mereka sebagai negara berkembang dan penghasil bahan mentah merupakan

kan salah satu sebab pokok mengapa prinsip komplementaritas justru lebih dipenuhi dalam hubungan mereka dengan negara-negara industri maju daripada dalam hubungan di antara mereka sendiri. Dan dalam hal ini Jepang merupakan negara industri maju yang paling potensial menjalin hubungan dengan negara-negara ASEAN, terutama karena faktor kedekatan geografis dan kultural serta kelangkaan sumberdaya alamnya.

Dalam kenyataannya Asia Tenggara memang menduduki prioritas utama dalam kalkulasi politik luar negeri Jepang. Kedudukan geostrategisnya di persilangan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia telah menempatkan Asia Tenggara sebagai simpul kehidupan ekonomi Jepang. Selat Malaka dan Selat Lombok memainkan peranan kunci bagi kesinambungan pemasokan minyak bumi dari Timur Tengah dan sebagai urat nadi perdagangan Jepang dengan berbagai negara di kawasan Asia Barat Daya, Afrika serta Eropa.

Lagipula, negara-negara yang tergabung dalam ASEAN pun merupakan pemasok penting berbagai mineral strategis, seperti minyak bumi, gas alam, bauksit dan tembaga yang sangat vital bagi kelangsungan hidup industri dan ekonomi Jepang. Selain itu potensi penduduk negara-negara ASEAN yang mencapai lebih dari 275 juta jiwa jelas akan menjadi pasaran yang potensial bagi produk-produk Jepang. Lebih dari itu, struktur demografi ASEAN yang memiliki mayoritas penduduk berusia muda dengan sendirinya sesuai dengan kebijakan penanaman modal Jepang yang dalam kurun waktu tertentu didorong oleh keinginannya mendapat tenaga kerja murah.

Melihat keunggulan-keunggulan komparatif ASEAN itu dapat diperkirakan bahwa kebijakan ekonomi Jepang akan dipusatkannya pada bagaimana ia menciptakan pengamanan pasar dan pemasokan sumberdaya. Sementara di pihak lain, sesuai dengan kedudukan mereka sebagai negara berkembang yang sedang mengalami perubahan ke arah terbentuknya masyarakat industrial, negara-negara anggota ASEAN mengharapkan berbagai sumberdaya finansial maupun industrial tertentu yang merupakan keunggulan komparatif Jepang. Oleh karenanya, yang terjadi kemudian adalah hubungan yang diwarnai komplementaritas sehingga dengan sendirinya juga menumbuhkan saling ketergantungan. Kesinambungan pembangunan negara-negara ASEAN mungkin tidak dapat dipertahankan tanpa kehadiran Jepang. Sebaliknya, ASEAN pun merupakan unsur penting bagi kehidupan ekonomi Jepang. Tentu saja keduabelah pihak akan menggunakan keunggulan komparatifnya melalui strategi perdagangan dan/atau penanaman modal sebagai piranti diplomasi.

Meskipun demikian, hubungan ASEAN-Jepang tidak selamanya berjalan mulus. Ini ditentukan oleh perhitungan-perhitungan ekonomi, politik maupun keamanan. Semangat trilateralisme Amerika Serikat, Masyarakat Eropa dan Jepang yang menguat setelah berakhirnya Perang Vietnam, peningkatan kompetisi pemasokan bahan mentah, keberhasilan Jepang meningkatkan efisiensi penggunaan sumberdaya, dan tahap industrialisasi masing-masing pihak

adalah sebagian dari beragam faktor yang mempengaruhi pasang-surut hubungan ASEAN-Jepang.

Tulisan ini akan memperlihatkan bahwa sesungguhnya ASEAN lebih tergantung pada Jepang daripada sebaliknya. Lebih dari itu akan ditunjukkan pula bahwa kehadiran Jepang tidak selalu merupakan "dewa penolong" bagi cita-cita pembangunan negara-negara anggota ASEAN. Ini beranak dari anggapan bahwa makna kehadiran negara maju dalam kalkulasi pembangunan ekonomi negara berkembang hendaknya dilihat bukan hanya dari neraca perimbangan transaksi ekonomi semata-mata tetapi juga dari kemampuan transaksi itu mengangkat taraf penghidupan di pihak negara berkembang. Dalam batas-batas tertentu, kehadiran Jepang sebagai faktor kesinambungan pembangunan negara-negara anggota ASEAN tampaknya justru mempertajam persoalan-persoalan mendasar dan/atau menimbulkan masalah-masalah baru yang mungkin dapat mengancam stabilitas nasional setiap negara anggota ASEAN.

DIPLOMASI EKONOMI JEPANG DAN STRATEGI PEMBANGUNAN ASEAN

Hampir selalu menjadi pertanyaan menarik dan mengundang pembicaraan luas tentang mengapa Jepang, yang dilucuti koloninya dan hancur karena Perang Dunia II, mampu bangkit dan mengukuhkan dirinya sebagai superpower ekonomi. Keuletan bangsa Jepang dan kemampuannya menangkap tanda-tanda zaman jelas merupakan salah satu faktor penting. Tetapi selain itu sejarah juga menunjukkan bahwa perkembangan politik internasional, khususnya pertikaian Timur-Barat di Dunia Ketiga, turut menciptakan situasi yang kondusif bagi kebangkitan ekonomi Jepang. Kecenderungan negara-negara berkembang meniru tahapan pembangunan yang semula ditempuh negara-negara maju semakin memperkuat kondisifitas situasi itu menjadi kemampuan nyata Jepang. Dan pola pembagian kerja internasional antarnegara industri maju, "jerat industrialisasi" ASEAN dan pasang-surut keunggulan komparatif dalam hubungan ASEAN-Jepang terutama sejak krisis minyak bumi dalam awal dasawarsa 1970-an tampaknya semakin mempertegas kedudukan Jepang dalam peta ekonomi internasional.

Dalam batas-batas tertentu, Perang Dunia II justru menjadi rakhmat dan berkah bagi kebangkitan kembali ekonomi Jepang.¹ Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat (September 1951) secara tidak sengaja membuka peluang bagi tumbuh dan berkembangnya Jepang sebagai imperium ekonomi

¹Osamu Okada, "Ekspansi Ekonomi Jepang ke Asia Tenggara: Tinjauan Perdagangan Jepang dan ASEAN," *Prisma* no. 11 (November 1979): hal. 83-84. Lihat juga M.K. Chung and R. Hirono (ed.), *ASEAN-Japan Industrial Relations: An Overview* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983), hal. 70-71.

yang tunduk pada strategi global Amerika. Meningkatnya iklim Perang Dingin setelah Uni Soviet berhasil meledakkan bom atom dan kegagalan strategi pembendungan Amerika dengan munculnya Republik Rakyat Cina serta di lain pihak kekhawatiran Amerika akan pulihnya semangat militerisme Jepang, yang kemudian mendorong penandatanganan Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat itu, menyudutkan pemerintahan PM Yoshida sehingga ia terpaksa merumuskan politik luar negeri Jepang dengan menitikberatannya pada "diplomasi ekonomi" (*keizai gaiko*). Atas dasar titik-berat ini pula Jepang merancang berbagai langkah promosi perdagangan dan kerjasama ekonomi yang dijiwai semangat bina stabilitas kawasan. Asia Tenggara jelas tidak mungkin luput dari langkah Jepang itu.

Sebagai negara yang baru membangun kembali reruntuhan Perang Dunia, keberhasilan program pemerintahan PM Yoshida sebenarnya tergantung pada jaminan pasar produk-produk Jepang. Dan dalam hal ini tampaknya Jepang berhasil memanfaatkan berbagai penjelmaan konflik Timur-Barat di Dunia Ketiga. Perang Korea maupun Perang Vietnam secara tidak sengaja merupakan pengumpil keberhasilan ekonomi Jepang. Titik pijak pertama keberhasilan ekonomi Jepang sesudah perang adalah perolehan khusus dari permintaan pasukan Amerika dalam Perang Korea di penghujung dasawarsa 1950-an. Pendapatan nasional Jepang dari perang itu melebihi pendapatan ekspor Jepang pada waktu itu.

Berlainan dari pengalaman Perang Korea yang memberinya manfaat langsung, Jepang juga berhasil memanfaatkan peluang atas situasi yang tercipta oleh Perang Vietnam. Kecemasan Amerika atas meluasnya ancaman komunisme di Asia Tenggara seiring dengan ketidakpastian Perang Vietnam dan keinginannya mendesak Jepang agar mengambil bagian yang lebih besar dalam strategi pembendungan komunis melalui kemampuan ekonomi serta kekayaan sumberdaya alam dan potensi pasar Asia Tenggara merupakan faktor-faktor penting yang mengawali ekspansi ekonomi Jepang ke negara-negara Asia Tenggara non-komunis. Permulaan paruhan kedua dasawarsa 1960-an adalah saat pertama kalinya Jepang mampu memperoleh surplus neraca perdagangannya.

Selain peluang yang timbul dari Perang Korea dan Perang Vietnam, kesungguhnya Jepang juga mampu menimba manfaat dari apa yang semula dianggap sebagai "politik etis" Jepang. Pernjanjian-perjanjian pampasan perang dengan beberapa negara Asia Tenggara yang mulai ditandatanganinya tahun 1955, yaitu tahun pertama ketika Jepang berhasil meraih kembali tingkat pendapatan per kapitanya sebelum perang, dalam kenyataannya mengandung ironi. Memang, Jepang telah membayar kurang-lebih ¥500 juta dalam jangka waktu duapuluhan tahun atas dasar perjanjian itu. Tetapi sebenarnya keuntungan, langsung maupun tidak, yang diperoleh pihak Jepang dari perjanjian pampasan perang itu jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluar-kannya. Bantuan barang, jasa dan teknik yang diberikannya sebagai ganti rugi

Perang Dunia II bukan hanya telah meningkatkan ketergantungan para penyerimanya pada pemerintahan Tokyo tetapi juga telah memberi peluang yang lebih besar kepada pihak Jepang untuk memperoleh kepastian atas jaminan pasar dan pemasokan bahan mentah.

Meskipun demikian baru pada masa pemerintahan PM Tanaka lah perpaduan antara diplomasi ekonomi Yoshida yang mengutamakan jaminan pasar melalui sarana perdagangan dan naluri menciptakan ketergantungan melalui citra politik etis itu memperoleh bentuk yang lebih konkret dan menyeluruh. PM Tanaka pula yang untuk pertama kalinya memprakarsai pendekatan kepemimpinan pemerintah dalam penanaman modal langsung sebagai bagian dari "diplomasi pengamanan sumber." Kunjungan PM Tanaka ke negara-negara ASEAN dalam bulan Januari 1974 merupakan langkah awal penerapan strategi itu. Dua instrumen penting yang tampaknya menjadi tiang penyangga diplomasi ekonomi Jepang adalah serangkaian proyek nasional melalui bantuan pemerintah, misalnya proyek-proyek Asahan, Batam maupun pabrik-pabrik pupuk dan gas alam cair serta pembentukan "Poros Segitiga Asia-Pasifik" yang menghubungkan Jepang, Indonesia dan Australia.

Rencana Tanaka gagal karena berbagai faktor, antara lain krisis minyak bumi, gelombang anti-Jepang di Asia Tenggara dan skandal Lockheed yang mengakibatkan kejatuhan pemerintahan PM Tanaka. Fukuda yang menjadi Perdana Menteri Jepang pada tahun 1975 mengusulkan suatu strategi baru Asia untuk menyesuaikan rendahnya pertumbuhan ekonomi Jepang, menyusutnya pengaruh Amerika di Asia Pasifik dan menguatnya semangat pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN. Tetapi lebih dari sekedar diplomasi ekonomi, Doktrin Fukuda (1977) sebenarnya mulai mengisyaratkan keinginan Jepang untuk melibatkan diri dalam kancah percaturan politik di Asia Tenggara.² Selain bantuan yang akan diberikannya kepada proyek-proyek kolektif ASEAN, PM Fukuda juga menjanjikan keikutsertaan dalam membina hubungan koeksistensi damai antara negara-negara ASEAN dan India serta menegaskan komitmen bahwa Jepang tidak akan menjadi kekuatan militer.

Doktrin Fukuda itu pula yang tampaknya merupakan landasan politik luar negeri Jepang sejak akhir dasawarsa 1970-an. Gagasan PM Ohira mengenai "Blok Solidaritas Pan-Pasifik" (1979) maupun Doktrin Abe mengenai "diplomasi kreatif" (1986) hanya merupakan perluasan ruang lingkup dan diversifikasi piranti diplomasi ekonomi. Dengan kata lain, Jepang tetap akan beranjak pada keinginannya mempertahankan pemasokan bahan mentah dan pemasaran hasil produksinya.

Tentu saja peluang yang timbul dari perubahan lingkungan politik internasional dan penekanan Pemerintah Tokyo pada diplomasi ekonomi itu tidak

²Pidato PM Fukuda dapat dilihat dalam *Prospects for Regional Stability: Asia and the Pacific* (Washington: US Government Printing Office, 1978), Appendix 1, hal. 41.

akan memainkan peranan penting bagi penetrabilitas ekonomi Jepang jika ia tidak memperoleh momentum dari strategi pembangunan ekonomi negara-negara Asia Tenggara. Dalam hal ini, meskipun negara-negara Asia Tenggara mempunyai perbedaan dari segi luas wilayah, tingkat pertumbuhan penduduk, pemilikan sumberdaya alam dan beberapa potensi pembangunan ekonomi yang lain, secara umum dapat dikatakan bahwa mereka beranjak dari sistem ekonomi yang hampir serupa, yaitu sistem ekonomi dualistik terbuka. Perekonomian mereka sebagian besar tergantung pada perdagangan hasil-hasil pertanian untuk menebus sumberdaya teknologi dan finansial dari luar.

Sebagai bagian dari strategi modernisasi struktur ekonomi, dalam perkembangan selanjutnya, kurang-lebih sejak pertengahan dasawarsa 1950-an, negara-negara di Asia Tenggara berusaha mengubah sistem ekonomi dualistik itu. Keinginan mereka melakukan diversifikasi atas pendapatan nasional melalui ekspor hasil bumi dan pertambangan, bersamaan dengan keharusan politik memenuhi kebutuhan konsumsi barang pabrikan (*manufacturing*) dan melibatkan diri dalam transaksi perdagangan internasional kiranya merupakan semangat yang mendasari pergeseran mereka menuju masyarakat industrial.

Pada prinsipnya pergeseran itu mengikuti dua model. Singapura dan Filipina, yang tidak dapat mengandalkan penerimaan eksportnya pada penjualan hasil-hasil pertanian dan mengalami tekanan penduduk yang kuat, menganut model pembangunan nasionalis dengan pola industrialisasi yang agresif. Sebaliknya, Malaysia dan Muangthai yang kurang mengalami tekanan penduduk dan memperoleh pendapatan cukup besar dari ekspor hasil-hasil pertaniannya cenderung menerapkan model pembangunan neo-kolonialis dengan menunda industrialisasi. Sementara itu, Indonesia yang memiliki cadangan bahan mentah cukup besar tetapi juga mengalami tekanan penduduk yang kuat, terutama di pedesaan Jawa, kelihatannya cenderung mengambil jalan tengah antara jalur pembangunan industri nasionalis dan neo-kolonialis.

Tetapi menganut pola industrialisasi nasionalis ataupun neo-kolonialis tampaknya tidak dapat dihindari bahwa suatu negara akan memulai industrialisasi itu dengan menitikberatkan pada sektor substitusi impor,³ terutama untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Sekurang-kurangnya hingga akhir dasawarsa 1960-an atau awal dasawarsa 1970-an, ketika semua negara

³Dalam batas-batas tertentu istilah "reproduksi impor" lebih tepat daripada "substitusi impor." Mengikuti pandangan K. Marsden, misalnya, substitusi impor adalah proses penggantian barang konsumsi produksi luar negeri dengan produksi dalam negeri yang menggunakan input lokal. Reproduksi impor menyangkut produksi barang yang sama secara domestik tanpa penyerataan ongkos dan input lokal. Perbedaan antara substitusi impor dan reproduksi impor ini dapat juga diikuti dalam J. Weeks, "Policies for Expanding Employment in the Informal Urban Sector for Developing Economics," *International Labour Review* Vol. III No. 1 (January 1975): hal. 1.

anggota ASEAN berada dalam tahapan substitusi impor terlihat kecenderungan bahwa mereka membatasi impor barang konsumsi untuk melindungi sektor industri substitusi impornya dan pada saat yang sama meningkatkan impor barang-barang modal. Sebagai akibatnya, volume ekspor Jepang ke beberapa negara ASEAN cenderung menurun. Anggapan ini berlaku untuk jenis barang konsumsi tetapi tidak untuk barang-barang modal.

Tentu saja dinamisasi industri substitusi impor akan menyusut dengan sendirinya setelah kebutuhan domestik terpenuhi. Dalam batas-batas tertentu, sebagian besar negara-negara ASEAN telah memasuki tahapan ini dalam pertengahan dasawarsa 1970-an.⁴ Kejemuhan pasar domestik itu dapat diatasi melalui dua cara yang dapat bersifat saling melengkapi maupun saling mengantikan. *Pertama*, suatu negara akan menempuh strategi diversifikasi horisontal dengan mengubah sektor industri substitusi impornya, seperti tekstil, elektronik dan industri ringan lainnya, menjadi industri ekspor. *Kedua*, suatu negara akan menitikberatkan pada strategi diversifikasi vertikal yang dapat ditafsirkan sebagai usaha peningkatan nilai tambah bahan mentah yang dimilikinya menjadi ekspor barang jadi atau setengah jadi.

Pilihan titik-berat antara kedua cara untuk mengatasi kejemuhan industri substitusi impor itu menentukan bagaimana pola perdagangan negara anggota ASEAN tertentu dengan Jepang. Memang tidak ada satu pun negara anggota ASEAN yang hanya menerapkan strategi diversifikasi horisontal atau vertikal. Perbedaan di antara mereka hanya terletak pada kadar penerapan strategi itu. Sesuai dengan cadangan sumberdaya alam yang dimilikinya, Indonesia dan Malaysia cenderung menempuh diversifikasi vertikal meskipun hal itu tidak berarti diabaikannya diversifikasi horisontal terutama yang dihasilkan secara padat karya. Sedang Singapura, dan dalam batas tertentu juga Muangthai serta Filipina, cenderung memusatkan perhatiannya pada diversifikasi horisontal.

Sebagai negara yang mengandalkan keunggulan komparatif pada perdagangan barang pabrikan tidak dapat dihindari bahwa Jepang akan terpengaruh oleh pergeseran tahapan dan strategi industrialisasi di negara-negara ASEAN. Selain kebijakan proteksi tarif maupun non-tarif yang terutama ditujukan untuk menghadapi negara-negara tertentu yang menganut diversifikasi horisontal dan memasarkan barang pabrikannya ke pasar Jepang, kebijakan yang dipilih Pemerintah Tokyo sebagai pelengkap strategi perdagangannya adalah penanaman modal langsung. Tampaknya penanaman modal langsung itu merupakan salah satu langkah untuk mempertahankan pasar maupun membuka peluang baru pengolahan sumberdaya alam. Lebih dari itu, penanaman modal langsung dimaksudkan juga sebagai usaha mengendalikan surplus perdagangan agar dapat mengurangi tekanan luar atas liberalisasi kebi-

⁴Lihat Romeo Bautista, "Recent Shifts in Industrialization Strategies and Trade Patterns of ASEAN Countries," dalam *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 1 No. 1 (July 1984): hal. 7-25.

jakan impor Jepang, memperoleh tenaga kerja murah dan hingga tingkat tertentu menghindari pencemaran lingkungan yang ditimbulkan oleh beberapa industri beratnya.

ASIMETRI PERDAGANGAN ASEAN-JEPANG

Jepang merupakan mitra dagang yang paling penting bagi ASEAN. Menurut data tahun 1980, Jepang menyerap kurang-lebih 27% ekspor ASEAN dan memasok sekitar 22% barang-barang yang dibutuhkan ASEAN.⁵ Tampaknya tidak terdapat satu negara pun yang mampu melebihi volume transaksi perdagangan itu. Amerika Serikat, misalnya, sebagai mitra dagang kedua bagi ASEAN hanya terlibat dalam 17,2% ekspor dan 15,3% impor keseluruhan ASEAN. Sementara tingkat perdagangan intra-ASEAN sendiri hanya meliputi kurang-lebih 15% dari perdagangan total ASEAN. Ini sedikit lebih besar daripada perdagangan antara ASEAN dan Masyarakat Eropa yang dalam ekspor maupun impornya tidak mencapai 13%.

Memang, struktur komoditi dan neraca perdagangan dengan Jepang di kalangan negara-negara ASEAN tidak selalu sama. Meskipun demikian, pada umumnya dapat dikatakan bahwa perdagangan itu berlangsung dalam pola yang asimetris. Jepang memperoleh pasokan bahan mentah, seperti minyak bumi, karet, tembaga dari Indonesia, minyak bumi dan karet dari Malaysia dan hasil-hasil laut dari Muangthai. Pada saat yang sama Jepang memasok barang-barang pabrikan untuk konsumsi maupun barang modal. Dalam struktur perdagangan seperti itu Jepang selalu mengalami defisit. Pada tahun 1986, misalnya, surplus ASEAN mencapai lebih dari US\$4 miliar.⁶

Meskipun demikian sebenarnya surplus perdagangan ASEAN itu tidak terbagi rata di antara negara-negara anggotanya. Dalam selang waktu 1982-1986 Singapura merupakan negara anggota ASEAN yang mengalami defisit paling besar dalam perdagangannya dengan Jepang. Lebih dari itu bahkan terlihat kecenderungan bahwa Singapura menderita peningkatan defisit, yaitu dari sekitar US\$2,5 miliar pada tahun 1982 menjadi US\$3 miliar pada tahun 1986. Sementara itu meskipun berhasil meningkatkan ekspor dalam periode 1982-1986 Muangthai hanya mampu mengurangi defisitnya dari US\$966 juta menjadi US\$639 juta.⁷

⁵Ulasan panjang lebar mengenai hubungan dagang ASEAN-Jepang, termasuk bagaimana hubungan itu terjadi pada masing-masing negara anggota ASEAN, dapat dilihat pada Narongchai Akrasanee (ed.), *ASEAN-Japan Relations: Trade and Development* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983); Sebagai pelengkapnya, terutama karena menyajikan data yang lebih baru, lihat Eiji Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," *Journal of Japanese Trade & Industry* No. 5 (1986): hal. 10-12.

⁶Dikutip dari Eileen Marie Doherty, "Japan and ASEAN: Political and Economic Relations," *JEI Report* No. 14A (10 April 1987): hal. 3.

⁷Ibid.

Pada saat yang sama, tampaknya hanya Brunei Darussalam, Indonesia dan Malaysia yang berhasil menimba surplus perdagangannya dengan Jepang. Di antara negara-negara ini hanya Malaysia yang berhasil mengangkat surplusnya pada tingkat yang lebih tinggi. Sedang Brunei dan Indonesia justru mengalami penyusutan surplus kurang-lebih 50%.

Dari gambaran itu terlihat bahwa secara umum surplus perdagangan ASEAN hanya dinikmati oleh negara-negara anggotanya yang masih mengandalkan ekspor bahan mentah, termasuk mineral galian dan minyak bumi, sebagai penyangga utama pendapatan eksportnya dan sekaligus merupakan negara yang kurang agresif mengembangkan industrialisasi. Mungkin kasus Malaysia yang berhasil meningkatkan surplus perdagangannya merupakan salah satu petunjuk keberhasilannya dalam memasuki tahap kedua substitusi impor, misalnya melalui produksi mobil Proton Saga. Kemungkinan yang lain adalah bahwa Pemerintah Jepang telah melakukan pengaitan yang kuat antara strategi perdagangan dan penanaman modalnya di seberang laut. Dibanding dengan negara-negara ASEAN yang lain, dalam periode 1982-1986 Malaysia memang merupakan negara yang menyerap penanaman modal paling akseleratif.

Sementara itu di lain pihak tampaknya Jepang tetap mempertahankan keunggulannya dalam menghadapi transaksi perdagangan dengan sesuatu negara yang menempuh industrialisasi secara agresif dan oleh karenanya mengandalkan sebagian besar pendapatan eksportnya dari barang-barang pabrikan. Dengan demikian, bertolak dari neraca perdagangan Jepang dengan setiap negara ASEAN, akan terlihat kecenderungan bertahannya pola perdagangan dualistik yang diwarnai oleh arus ekspor bahan mentah dari negara berkembang dan impor barang pabrikan dari negara industri maju. Pada kenyataannya memang tidak kurang dari 87% impor Jepang dalam tahun 1987 adalah hasil pertanian dan mineral galian seperti minyak bumi dan bijih besi.

Kecenderungan itu mengkhawatirkan negara-negara ASEAN, seiring dengan meningkatnya kompetisi pemasokan bahan mentah ke negara-negara industri maju. Memang tingkat ketergantungan setiap negara anggota ASEAN pada ekspor bahan mentah tidak sama.⁸ Brunei hampir sepenuhnya tergantung pada ekspor minyak bumi. Sedang ketergantungan Indonesia, Malaysia, Filipina dan Muangthai pada penjualan bahan mentah dan hasil pertanian, berturut-turut, adalah 93%, 90%, 80% dan 74%. Sementara itu, Singapura yang dianggap sebagai negara paling maju di antara negara anggota ASEAN yang lain pun masih menyandarkan 59% eksportnya ke pasaran Jepang pada komoditi primer, termasuk hasil pertanian dan bahan baku industri.

⁸Ibid., hal. 4.

Kekhawatiran ASEAN yang lain lagi, terutama terlihat pada kecenderungan yang dialami Singapura, adalah bahwa Jepang telah menerapkan kebijakan proteksionis terhadap ekspor dari negara-negara berkembang pada umumnya. Kebijakan seperti itu merupakan suatu pukulan berat bagi negara-negara tertentu, termasuk para anggota ASEAN yang masih bertumpu pada ekspor bahan mentah maupun memulai ekspor barang pabrikan sebagai akibat kejemuhan pasar domestiknya. Sekaligus hal itu menunjukkan bahwa sebagian negara anggota ASEAN telah kehilangan keunggulan komparatif di bidang pemasokan bahan mentah.

Diplomasi ASEAN selama sepuluh tahun terakhir ini melalui forum multilateral seperti Forum ASEAN-Jepang maupun pertemuan-pertemuan bilateral memang dipusatkan pada usaha bagaimana meningkatkan kembali keunggulan komparatifnya itu. Dalam pertemuannya dengan PM Suzuki bulan Januari 1981, misalnya, Presiden Filipina Ferdinand Marcos mengajukan tuntutan agar Jepang melonggarkan pembatasan impor pisang dari Filipina. Pidato Presiden Marcos dalam Pertemuan Tahunan Menteri-menteri ASEAN di Manila (1982) dengan tegas juga menunjukkan kekhawatiran ASEAN atas pembatasan tarif maupun non-tarif yang dilakukan Pemerintah Tokyo. PM Malaysia Mahathir Mohammad dalam kunjungannya ke Jepang pada permulaan tahun 1983 juga mengisyaratkan kekhawatiran yang sama, antara lain dengan mengemukakan anakronisme perdagangan dualistik antara bahan mentah dan produk pabrikan.

Dalam pandangan ASEAN, meskipun Jepang telah menganut asas "hubungan dari hati ke hati" untuk membantu pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN melalui kerjasama perdagangan, pada kenyataannya seringkali mengorbankan kepentingan ASEAN untuk sekedar memenuhi tuntutan Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa. Negara-negara ASEAN menganggap bahwa Jepang lebih memberi kelonggaran pada komoditi ekspor bahan baku negara-negara industri maju daripada komoditi yang sama dari ASEAN. Dalam batas-batas tertentu tuntutan ASEAN itu berhasil. Sejak tahun 1985, misalnya, Jepang mulai melonggarkan pembatasan tarifnya atas ekspor Muangthai (daging ayam), Filipina (pisang) dan Malaysia (minyak sawit).

Bahwa negara-negara ASEAN hanya mengalami surplus perdagangannya dengan Jepang melalui ekspor bahan mentah dengan sendirinya berarti bahwa ekspor barang pabrikan memang belum menjadi tulang-punggung pendapatan ekspor ASEAN. Pada kenyataannya, seluruh negara-negara anggota ASEAN mengalami defisit dalam perdagangan barang pabrikan. Dalam tahun 1986 saja defisit itu hampir mencapai US\$10 miliar, kurang-lebih sepertiganya merupakan defisit Singapura. Gejala ini terjadi karena lebih dari 90% ekspor Jepang ke negara-negara ASEAN adalah barang-barang pabrikan, terutama alat-alat mesin. Sebaliknya, ekspor pabrikan ASEAN ke Jepang hanya meru-

pakan bagian kecil dari eksportnya secara keseluruhan ke negara itu (13%).⁹ Lebih dari itu, dilihat dari segi peran relatifnya, barang pabrikan ASEAN sebenarnya juga bukan merupakan impor yang penting karena ia hanya menyumbang kurang-lebih 10% dari kebutuhan impor Jepang dalam kategori itu.

Negara-negara ASEAN mungkin tidak akan menggugat Jepang terlalu keras jika rendahnya peran relatif barang pabrikan ASEAN di pasaran Jepang itu tidak disebabkan oleh kebijakan impor Jepang yang tampaknya terlalu protektif. Pada kenyataannya memang pemerintah Jepang menerapkan kebijakan proteksi impor pada tingkat yang lebih ketat daripada apa yang dilakukan oleh negara-negara industri maju yang lain termasuk Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa.¹⁰ Ini dapat diketahui dari kenyataan bahwa, meskipun menghadapi beberapa jenis proteksi, bagian ekspor barang pabrikan dari keseluruhan ekspor negara-negara ASEAN ke Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa tampaknya cukup besar, yaitu, berturut-turut 34,3% dan 32,6%.

Tetapi selain karena perbedaan tingkat proteksi, penetrabilitas barang pabrikan ASEAN ke Amerika Serikat, Masyarakat Eropa dan Jepang itu dipengaruhi pula oleh beberapa faktor. Perbedaan tingkat apresiasi mata uang asing atas mata uang negara-negara anggota ASEAN jelas merupakan salah satu faktor yang harus diperhitungkan. Proteksionisme Jepang dengan sendirinya akan menyusut apabila perubahan nilai tukar Yen terhadap Rupiah, Baht atau Peso, untuk menyebut sebagai contoh, berlangsung pada laju yang lebih kecil daripada perubahan nilai tukar Dollar terhadap mata uang negara-negara ASEAN.

Faktor lain yang menentukan penetrabilitas barang pabrikan itu adalah orientasi perusahaan-perusahaan Jepang yang menanamkan modalnya di negara-negara ASEAN. Perusahaan patungan Jepang di negara-negara ASEAN, dengan perkecualian perusahaan yang bergerak pada sektor eksplorasi dan pengolahan bahan mentah, tampaknya memiliki kecenderungan untuk tidak mengekspor kembali produksinya ke pasaran Jepang. Singapura, sebagai negara yang memusatkan perhatiannya pada industri-industri pabrikan yang kurang berkaitan dengan sumber alam, merupakan anggota ASEAN yang paling menderita karena perkaitan antara strategi perdagangan dan penanaman modal Jepang itu. Sedang Indonesia berada pada ekstrem yang lain, karena rendahnya sumbangan sektor pabrikan pada struktur ekonominya maupun titikberatnya pada industri pabrikan yang berkaitan dengan bahan mentah.

⁹Ibid., hal. 5.

¹⁰Dikutip dari Aurora Sanchez, "Non-Tariff Barriers in ASEAN-Japan and Intra-ASEAN Trade," *ASEAN Economic Bulletin* Vol. 4 No. 1 (July 1987): hal. 4.

Gambaran itu mengisyaratkan bahwa proteksi Jepang menimbulkan pengaruh pada tingkat yang berlainan di negara-negara ASEAN sesuai dengan struktur ekonomi, titik-berat industrial dan komposisi eksportnya. Faktor-faktor ini akan menentukan derajat kepaduan ASEAN dalam menuntut liberalisasi pasar Jepang. Selain itu, perbedaan struktur ekspor di antara sesama anggota ASEAN tetapi persamaan kepentingan mereka untuk memperjuangkan pelaksanaan prinsip ekuitas dan resiproitas perdagangan internasional, telah mendorong dibentuknya berbagai jalur diplomasi perdagangan.

Isyu-isyu ekonomi global seperti penurunan tarif, stabilitas penerimaan ekspor dan bantuan ekonomi banyak dibahas dalam forum multilateral, misalnya GATT, STABEX dan UNCTAD. Dalam forum-forum itu terlihat kepaduan maupun keberhasilan ASEAN. Tetapi hasil yang kini telah dicapai dari perundingan-perundingan multilateral itu, misalnya diberlakukannya Sistem Preferensial Umum, karena ruang-lingkupnya tidak mencakup sebagian besar komoditi ekspor, tampaknya tidak menyelesaikan sepenuhnya persoalan-persoalan mendasar. Perbedaan struktur ekspor antar-negara ASEAN, misalnya, merupakan salah satu sebab mengapa pelaksanaan ketentuan-ketentuan umum itu ke dalam bentuk yang lebih konkret hanya efektif jika ia diperjuangkan melalui perundingan bilateral yang pada umumnya menguntungkan Jepang. Dari sudut pandang seperti itu, terbentuknya Forum ASEAN-Jepang pada tahun 1977 dapat dinilai sebagai salah satu keberhasilan diplomasi perdagangan ASEAN karena melalui forum itu mereka dapat menampilkan dirinya sebagai suatu entitas di meja perundingan. Bahwa ternyata ASEAN tidak dapat menggunakan secara optimal forum itu tampaknya disebabkan bukan hanya oleh perbedaan struktur ekspor tetapi juga oleh mekanisme pengambilan keputusan ASEAN. Selama ini Forum ASEAN-Jepang lebih memainkan peranannya sebagai wadah koordinatif daripada koperatif.

KEHADIRAN DAN PENETRASI MODAL JEPANG

Penanaman modal asing, terutama dalam bentuknya sebagai perusahaan multinasional, merupakan pilar kedua piranti diplomasi ekonomi Jepang.¹¹ Perusahaan-perusahaan semacam ini hadir sebagai bagian dari strategi perdagangan Jepang yang ekspansif sehingga dalam perundingan-perundingannya dengan negara tuan rumah para penanam modal Jepang niscaya memasukkan bukan hanya kalkulasi finansial dan teknologi tetapi juga pertimbangan-pertimbangan lain yang langsung maupun tidak berkaitan dengan kalkulasi pemasaran.

¹¹Untuk pembahasan yang menyeluruh lihat Sueo Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations: Investment* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1983). Lihat juga Prijono Tjiptoherjanto, "MNC Jepang dan Perusahaan Negara di Asia Tenggara," *Prisma* No. 7 (Juli 1983): hal. 40-52.

Bagi negara-negara ASEAN pada umumnya kehadiran modal Jepang memang memainkan peranan penting sebagai sumberdaya finansial penyangga strategi pertumbuhan ekonominya, meskipun sesungguhnya mereka hanya menyerap sebagian kecil (16%) dari keseluruhan modal Jepang di seberang lautan. Bagi Indonesia, sumbangan modal Jepang pada penanaman modal asing secara keseluruhan mencapai 37%. Bagi Malaysia dan Muangthai sumbangan itu adalah, berturut-turut, 25% dan 32%. Sementara bagi Filipina sumbangan itu sedikit lebih kecil, yaitu 23%. Barangkali, ikatan historis dan perdagangannya yang kuat dengan Amerika Serikat merupakan salah satu sebab mengapa Filipina menyerap penanaman modal Jepang pada tingkatan yang lebih rendah daripada negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Dalam perjalanan sejarahnya memang telah terjadi pergeseran titik-berat penanaman modal Jepang, seirama dengan perubahan lingkungan ekonomi global maupun kebijakan industrialisasi di negara-negara tuan rumah. Tran Van Tho,¹² misalnya, menunjukkan bahwa sejak kehadirannya kurang-lebih tigapuluhan tahun yang lalu Jepang telah memusatkan perhatiannya pada sektor industri yang berlainan, yaitu substitusi impor barang konsumsi lokal (1960-1973), pengolahan sumberdaya alam (1974-1980) dan substitusi impor barang-barang modal serta pengolahan sumberdaya alam (sejak 1980).

Meskipun demikian sebenarnya tidak terjadi perubahan yang mendasar. Dari selang waktu satu ke yang lain, perubahan titik-berat itu tidak pernah terlepas dari pertimbangan pokok yang melandasi kebijakan pemerintahan Jepang dalam penanaman modalnya, yaitu bagaimana memperoleh bahan mentah, mempertahankan pasar dan mengurangi biaya maupun risiko industri domestiknya.¹³ Sebagian atau seluruh determinan itu mempengaruhi bentuk dan tahap perkembangan industrialisasi dan oleh karenanya juga intensitas dan konsentrasi penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN.

Sejak awal perkembangannya gejala yang terlihat pada penanaman modal Jepang di Indonesia dan Malaysia berbeda dari negara ASEAN yang lain. Karena memusatkan pada sektor industri minyak bumi dan derivatnya, misalnya, penanaman modal Jepang di Indonesia dan Malaysia cenderung terjadi dalam jumlah besar dan terutama didorong oleh pertimbangan ketersediaan sumberdaya mineral galian. Pada saat yang sama, di Singapura, Muangthai dan hingga batas-batas tertentu juga Filipina, yang relatif kurang kaya bahan mentah, Jepang berusaha mengoptimasi kelebihan tenaga kerja negara-negara itu. Sebagai akibatnya, penanaman modal Jepang cenderung memilih bentuk perusahaan kecil yang padat karya dan berorientasi pemenuhan konsumsi

¹²Tran Van Tho, "New Trends in Japan's Foreign Direct Investment and Implications for the Division of Labour in the Asia Pacific Region: A Preliminary Examination," *JERC Discussion Paper* No. 1 (Tokyo: The Japan Economic Research Center, 1987).

¹³Lihat Sheldon W. Simon, "Japan's Foreign Policy: Adjustments to a Changing Environment," *Asian Survey* Vol. 18 No. 7 (July 1978): hal. 684.

lokal, misalnya industri tekstil dan barang-barang elektronik.

Krisis minyak bumi 1973 semakin memperkuat kecenderungan seperti itu, meskipun sebenarnya terdapat tekanan dari negara-negara tuan rumah seperti keinginan mereka untuk mempercepat diversifikasi horizontal maupun vertikal. Ini merupakan salah satu petunjuk bahwa di dalam negara-negara ASEAN telah terjadi polarisasi sektor penanaman modal Jepang.¹⁴ Perbedaan mereka dalam pemilikan sumberdaya alam dan mineral, penyediaan tenaga kerja dan daya serap pasar menyebabkan terjadinya pemasukan modal Jepang pada sektor ekstraktif di Indonesia dan Malaysia serta pada sektor pabrikan di Singapura, Muangthai dan hingga tingkat tertentu juga Filipina. Besarnya potensi minyak bumi tetapi rendahnya daya serap pasar tampaknya merupakan sebab pokok mengapa masuknya Brunei ke dalam ASEAN (1984) tidak mengubah kecenderungan-kecenderungan itu. Data tahun 1985,¹⁵ misalnya, menunjukkan bahwa 47,2% dan 40,5% penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN dipusatkan pada sektor industri pengolahan bahan mentah dan industri barang modal, terutama alat-alat listrik.

Dari sudut pandang ASEAN, pemasukan modal Jepang pada sektor pengolahan bahan mentah dianggap kurang menguntungkan. Selain karena sektor ekstraktif itu tidak banyak berkaitan dengan sektor ekonomi lain dan kecilnya potensi nilai tambah sehingga oleh karenanya juga kurang memacu laju pertumbuhan ekonomi, mulai sekitar akhir dasawarsa 1970-an hampir seluruh negara anggota ASEAN menghendaki diterapkannya diversifikasi horizontal atau promosi ekspor barang-barang pabrikan. Tuntutan ASEAN atas liberalisasi pasaran Jepang, seperti telah dibahas sebelumnya, dan desakan agar Jepang menanamkan modalnya lebih banyak lagi dalam sektor pabrikan barang-barang modal, terutama pengolahan logam dan pembuatan alat-alat mesin, sesungguhnya lebih didorong oleh pergeseran strategi industrialisasi daripada parameter ketersediaan bahan mentah dan tenaga kerja.

Untuk masa-masa yang akan datang, keinginan negara-negara ASEAN memperoleh penanaman modal Jepang yang lebih besar pada industri pabrikan barang-barang modal daripada industri pengolahan bahan mentah dapat menemui berbagai hambatan. Bersamaan dengan penemuan bahan baku sintetik dan peningkatan kompetisi pemasaran bahan bakar alami, di beberapa negara industri maju, termasuk Jepang, telah terjadi penemuan teknologi produksi yang lebih efisien. Robotisasi, misalnya, jelas mengurangi keunggulan komparatif negara-negara ASEAN dalam bidang penyediaan tenaga kerja murah. Pada saat yang sama kecenderungan Jepang memusatkan perhatiannya pada industri-industri padat teknologi, dan oleh karena itu keperluannya atas tenaga kerja terlatih, tentu kurang sesuai dengan melimpah-ruahnya

¹⁴Asahi Shimbun, 3 Oktober 1986.

¹⁵Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," hal. 12.

tenaga buruh kasar di sebagian besar negara ASEAN. Ini merupakan petunjuk bahwa sektor pengolahan bahan mentah, terutama minyak bumi dan derivatnya, tetap akan merupakan bagian penting dari penanaman modal Jepang secara keseluruhan.

Lebih dari itu sesungguhnya ASEAN mau tidak mau harus melihat kenyataan baru bahwa ia lebih tergantung pada Jepang daripada sebaliknya. Sejak permulaan dasawarsa 1980-an mulai terlihat gelagat bahwa Jepang mulai mengurangi penanaman modalnya di negara-negara berkembang tetapi justru meningkatkan penanaman modalnya di negara-negara industri maju. Dalam kurun waktu 1980-1985, misalnya, penanaman modal Jepang di negara-negara ASEAN merosot dari 19,79% menjadi 8,65% dari penanaman modal Jepang di seberang laut secara keseluruhan.¹⁶ Sebaliknya, di Amerika Serikat dan Eropa Barat penanaman modal Jepang malahan meningkat berturut-turut dari 34,01% menjadi 44,97% dan 12,32% menjadi 15,50%. Sementara itu Amerika Latin yang mengalami peningkatan penyerapannya atas modal Jepang dari 12,53% menjadi 21,41% bahkan telah menggeser kedudukan negara-negara ASEAN. Ini teritut merupakan salah satu alasan mengapa negara-negara ASEAN mengatakan bahwa Jepang telah memisahkan diri dari kepentingan pembangunan ekonomi Asia.

Meskipun demikian, kecenderungan itu tidak dengan sendirinya menutup peluang ASEAN terutama jika ia memiliki kemauan politik untuk menyesuaikan kebijakan-kebijakan tertentu yang oleh pihak Jepang dianggap sebagai menghambat arus penanaman modal. Peluang itu masih cukup besar, karena meningkatnya arus modal Jepang ke Amerika Serikat dan negara-negara Amerika Latin tampaknya lebih didorong oleh apresiasi Yen terhadap Dollar daripada semakin ketatnya proteksionisme Amerika atas barang-barang produksi Jepang. Menurut penelitian yang dilakukan *ASEAN's Center on Trade, Investment and Tourism* beberapa bulan setelah apresiasi Yen terhadap Dollar sebesar 43% (Februari 1985) gejala peningkatan arus modal Jepang dapat terjadi juga di negara-negara ASEAN.¹⁷

Tetapi sebenarnya apresiasi Yen dapat menghadapkan negara-negara ASEAN pada suatu dilema. Di satu pihak hal itu dapat mengembalikan daya tarik ASEAN di mata penanam modal Jepang tetapi pada lain pihak hal itu dapat juga merupakan pukulan tersendiri, khususnya bagi negara-negara penghutang Yen dalam jumlah yang besar seperti Indonesia dan Malaysia. Dan jika ramalan *ASEAN's Center on Trade, Investment and Tourism* itu

¹⁶Doherty, "Japan and ASEAN," hal. 7.

¹⁷Menurut penelitian itu kurang-lebih 30% perusahaan Jepang tetap menempatkan ASEAN pada prioritas puncak. Penelitian yang dilakukan atas penanam modal Jepang di ASEAN pun memperlihatkan gejala serupa, yaitu 30% akan memperluas bidang usaha, 55% akan mempertahankan usaha, dan hanya 10% akan mengurangi ruang-lingkup usahanya. Lihat *JEI Report No. 42B*, 14 November 1986.

memang benar-benar terjadi mungkin ia justru merupakan momentum akan melebarnya polarisasi di antara sesama anggota ASEAN.

Terlepas dari soal apakah apresiasi Yen merupakan rakhmat atau bencana, pengembalian daya pikat ASEAN atas penanaman modal Jepang jelas memerlukan terobosan kebijakan ekonomi yang mungkin dapat membawa konsekuensi politik tertentu di negara tuan rumah. Pemerintah Tokyo mungkin saja mengabulkan keinginan ASEAN dengan mengajukan tuntutan-tuntutan baru atas ketentuan impor dan penanaman modal yang lebih longgar. Dengan tuntutan-tuntutan seperti itu Jepang dapat mempertahankan surplus perdagangan dan/atau meningkatkan kehadiran modalnya dalam sektor pabrikan.

Keengganan Jepang menanamkan modalnya di sektor pabrikan yang kurang berorientasi pada sumber alam, kecenderungannya memisahkan diri dari Asia dan apresiasi Yen itu merupakan pokok bahasan dalam pertemuan Forum ASEAN-Jepang dalam bulan Juli 1986. Dan koordinasi kebijakan di antara sesama anggota ASEAN untuk mengantisipasi inersia penanaman modal Jepang tampaknya cukup berhasil. Pemerintahan PM Nakasone menawarkan "Rancangan Baru Industri Asia" yang antara lain mengisyaratkan keinginan Jepang untuk mengembangkan kawasan industri ekspor, mendorong alih-teknologi, memberikan pinjaman kepada perusahaan Jepang maupun ASEAN yang terlibat dalam usaha patungan, mengurangi suku bunga Yen dan memperluas sistem preferensi umum.¹⁸

Tentu tidak ada keberhasilan yang tidak harus ditebus. Pada kenyataannya tawaran-tawaran Jepang yang terangkum dalam Rancangan Baru itu disertai pula dengan tuntutan Jepang agar ASEAN menyediakan iklim yang kondusif bagi penanaman modal Jepang. Penyederhanaan struktur pemajakan, pengaturan kembali pengaturan kandungan lokal dalam industri patungan dan penyederhanaan birokrasi perijinan adalah sebagian dari tuntutan-tuntutan baru yang diajukan PM Nakasone. Hingga kini, kecuali Muangthai, belum terlihat bahwa negara-negara anggota ASEAN menanggapi dengan penuh antusias tawaran dan tuntutan Jepang itu.

Dalam batas-batas tertentu kelambanan beberapa negara ASEAN dalam menampung tuntutan Jepang itu tampaknya berakar pada masalah yang mendasar, yaitu bahwa strategi industrialisasi tidak pernah terlepas dari konsekuensi politik. Oleh sebab itu, betapapun semua negara anggota ASEAN mengharapkan peningkatan arus modal Jepang, mereka tidak dapat terburu-buru mengambil keputusan karena dominasi Jepang dalam dinamika ekonomi beberapa negara anggota ASEAN mungkin dapat menghadapkannya pada masalah yang lebih luas daripada sekedar masalah ekonomi.

¹⁸Far Eastern Economic Review (FEER), 24 January 1987.

KONSEKUENSI EKONOMI POLITIK DOMINASI JEPANG

Penetrasi barang produksi dan modal Jepang yang berlangsung cepat telah membangkitkan kekhawatiran yang mendalam di kalangan masyarakat ASEAN. Awal bulan November 1972, mahasiswa-mahasiswa Muangthai yang tergabung dalam *National Student Center of Thailand* mengadakan kampanye untuk memboikot barang produksi Jepang. Dalam batas-batas tertentu, gerakan mahasiswa itu cukup berhasil terutama dengan diterimanya *Foreign Corporation Regulation Act* (November 1972) dan *Allien Occupation Regulation Act* (Desember 1972). Ketentuan-ketentuan itu tampaknya kurang efektif untuk mengubah ketergantungan struktural antara Muangthai dan Jepang yang tetap berlangsung dalam pola pembagian kerja vertikal.

Gejala yang sama terjadi pula di negara-negara anggota ASEAN yang lain sehingga kunjungan PM Tanaka dalam bulan Januari 1974 terpaksa harus menghadapi gelombang protes anti-Jepang, antara lain di Bangkok dan Jakarta.¹⁹ Di Muangthai, para mahasiswa yang mungkin menyuarakan kepentingan kelompok lain bahkan sempat merinci beberapa tuntutannya, misalnya perbaikan neraca perdagangan, pengurangan dominasi modal Jepang dan penghentian proyek tertentu yang menimbulkan pencemaran lingkungan.

Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an terlihat gejala menyusutnya gelombang anti-Jepang. Krisis minyak bumi tahun 1973 yang menimbulkan resesi dunia yang berkepanjangan tampaknya memukul negara-negara anggota ASEAN yang tidak mengandalkan pendapatan nasionalnya pada ekspor minyak bumi seperti Filipina, Singapura dan Muangthai. Mereka ini semakin mengharap kehadiran sumberdana Jepang untuk menyelamatkan kesulitan ekonominya. Harapan yang sama juga terlihat di negara-negara anggota ASEAN pengekspor minyak, yaitu Indonesia dan Malaysia, yang meskipun menikmati berkah krisis minyak bumi tampaknya pendapatan keseluruhan ekspornya tetap dianggap belum mencukupi biaya yang diperlukan untuk melakukan industrialisasi yang cepat.

Keadaan menjadi semakin kondusif bagi kehadiran Jepang karena selain menyusutnya perasaan anti-Jepang di negara-negara ASEAN itu Pemerintah Jepang pun menerapkan beberapa kebijakan baru untuk memperbaiki citra kehadirannya. Sedapat mungkin Jepang berusaha menampung tuntutan negara-negara ASEAN dengan memberikan janji kesanggupannya untuk meningkatkan ruang-lingkup dan volume impornya dari ASEAN. Selain itu, bantuan resmi Pemerintah Jepang juga meningkat hampir 50% dalam lima tahun pertama setelah 1974.

¹⁹Sebagian besar gerakan anti-Jepang di negara-negara ASEAN dapat diikuti dalam buku yang disunting Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations, passim*. Lihat juga Eiichi Imagawa, "Japan's Political Role in Asia: Is Its Success Guaranteed" dalam *Asia in the 1980s: Interdependence, Peace and Development*, (ed.) Yoshiyuki Hagiwara (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1982), hal. 165-173.

Lagipula, berakhirnya Perang Vietnam yang mengubah bobot kehadiran Amerika di Asia Pasifik telah menciptakan lingkungan politik tertentu yang membuka peluang bagi terbinanya hubungan yang lebih baik antara ASEAN dan Jepang untuk membendung kemungkinan ekspansi komunis. Bersamaan dengan konvergensi antara konsep ketahanan nasional yang dianut negara-negara ASEAN dan keamanan komprehensif yang diyakini Jepang semakin besar pula kecenderungan masing-masing pihak untuk menitikberatkan hubungan kerjasama itu pada dimensi ekonomi. Dan dalam bulan Agustus 1977, PM Fukuda menjanjikan bantuan ekonomi untuk membiayai proyek-proyek kolektif ASEAN.

Muhibah PM Fukuda dalam bulan Agustus 1977 memang tidak mengalami nasib yang sama dengan PM Tanaka kurang-lebih tiga tahun sebelumnya. Tetapi dalam batas-batas tertentu sambutan hangat kepada muhibah Fukuda mungkin hanya sekedar menunjukkan bahwa suara kritik terhadap pemerintah setempat dan rekanan Jepang telah teredam, terutama karena tidak terdapatnya kekuatan oposisi yang tangguh di sebagian besar negara anggota ASEAN. Tampaknya merupakan suatu gejala yang menarik bahwa beberapa bulan kemudian justru media-media massa moderat, seperti *Kompas* di Indonesia dan *Garmuan Settaggi* di Muangthai, yang mulai melontarkan kritiknya terhadap dominasi ekonomi Jepang.²⁰ Hal itu memperlihatkan bahwa masalah-masalah mendasar yang inheren dalam ekspansi ekonomi Jepang sesungguhnya belum dapat diselesaikan.

Prestasi pembangunan negara-negara anggota ASEAN selama dua dasawarsa terakhir ini pada umumnya menggembirakan. Mereka mampu mempertahankan stabilitas pertumbuhan ekonomi maupun meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Meskipun demikian penampilan ekonomi itu tidak dengan sendirinya merupakan jaminan atas terpeliharanya stabilitas politik. Tanpa disertai oleh pemerataan pendapatan, misalnya, pertumbuhan ekonomi yang tinggi mungkin malahan menimbulkan permasalahan yang lebih kompleks daripada tingkat pertumbuhan rendah tetapi disertai oleh kadar pemerataan yang tinggi.

Jika tingkat pertumbuhan dan pendapatan rata-rata suatu negara tetap rendah, mungkin pemegang tampuk pemerintahannya tidak akan menemui banyak kesulitan untuk membina stabilitas politik. Tetapi begitu pendapatan per kapita mulai meningkat dan melewati batas tertentu, misalnya pemenuhan kebutuhan primer dan sekunder di kalangan kelas menengah perkotaan, ketidakstabilan politik yang kronis akan menyertai gejala itu hingga tercapai tingkat pendapatan per kapita yang lebih tinggi. Periode di antara kedua puncak ini, yang merupakan fungsi waktu dan penampilan ekonomi, dikenal

²⁰Dikutip dari laporan *Nikkei Sangyo Shimbun*, 24 Mei 1978.

²¹Lihat tulisan spekulatif Toru Yano, "Dimensi Keamanan dalam Hubungan Jepang-ASEAN," *Prisma* No. 8 (Agustus 1982): hal. 39-46.

sebagai "kawasan ketidakstabilan."²¹ Dengan perkecualian Brunei dan Singapura, sesungguhnya negara-negara anggota ASEAN yang lain kini sedang berada dalam kawasan ketidakstabilan.

Memang, keberadaan beberapa negara ASEAN dalam kawasan ketidakstabilan itu belum tentu merupakan konsekuensi langsung dari kehadiran dan dominasi ekonomi Jepang. Mungkin lebih tepat seandainya dikatakan bahwa meningkatnya penetrasi ekonomi Jepang terjadi bersamaan dan/atau memperkuat kecenderungan sentrifugal di sesuatu negara. Meskipun demikian, para penanam modal Jepang dapat dianggap sebagai biang-keladi ketidakstabilan politik, sekurang-kurangnya oleh karena kehadiran ekonominya lebih menonjol daripada penanam modal yang lain seperti Hongkong, Korea Selatan, Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa Barat.

Konsekuensi kehadiran Jepang memang merupakan gejala umum di negara-negara ASEAN, meskipun hal itu terjadi pada bobot yang berbeda. Tentu saja konsekuensi-konsekuensi yang telah atau mungkin akan timbul itu pun hanya dapat dinilai dengan kacamata tertentu, misalnya dengan bersandar pada tujuan pokok yang hendak diraih mengapa para anggota ASEAN mengundang modal Jepang dalam industrialisasinya. Tujuan-tujuan itu adalah, antara lain, perubahan struktur ekonomi menuju ke arah struktur yang mengesankan perimbangan antara sektor pertanian tradisional dan industri modern, penyerapan tenaga kerja dan perbaikan neraca pembayaran.

Dalam kenyataannya penanaman modal Jepang tidak memperbaiki tetapi justru memperkuat gejala dualisme regional, sektoral maupun sosial ekonomi.²² Di Indonesia, misalnya, lebih dari 90% modal Jepang ditanamkan pada sektor pabrikan yang terpusat di Pulau Jawa. Dilihat dari sudut kepentingan Jepang, gelagat itu menunjukkan bahwa ketersediaan pasar dan jaringan infrastruktur, terutama sarana transportasi dan komunikasi, merupakan daya-pikat yang utama di samping murahnya tenaga kerja. Sementara itu penanaman modal Jepang di Luar Jawa terutama dilakukan pada sektor ekstraktif, terutama minyak bumi dan industri derivatnya. Jawa dan Luar Jawa terletak dalam dua kutub yang berbeda.

Gejala yang sama terlihat juga dalam kasus-kasus penanaman modal Jepang di Filipina, Malaysia dan Muangthai yang pada gilirannya menimbulkan atau memperkuat dualisme regional antara Malaysia Barat dan Timur, Luzon dan Mindanao, maupun antara kawasan metropolitan Bangkok dan pinggiran di empat propinsi Muangthai Selatan. Dalam kasus Filipina dan Muangthai dualisme itu dapat menimbulkan persoalan politik yang rumit karena ia terjadi bersamaan dengan pembelahan menurut garis primordial. Tidak tersedia banyak peluang bagi pemerintahan mana pun untuk mengu-

²²Lihat tulisan Dorodjatun Kuntjoro-Jakti et al., "Japanese-Investment in Indonesia," dalam *ASEAN-Japan Relations*, hal. 43. Sebagai ulasan yang lebih lengkap lihat Sekiguchi, "Japanese Direct Foreign Investment and ASEAN-Japan Relations: A Synthesis," dalam *ibid.*, khususnya hal. 13-18.

rangi dualisme itu karena memang jauh sebelumnya telah terdapat dua kutub konsentrasi dari segi cadangan bahan mentah, pasar dan tenaga kerja. Relokasi industri, seperti akan dibahas dalam bagian akhir tulisan ini, tampaknya juga akan menghadapi inersia ekonomi maupun politik.

Salah satu gejala lain yang muncul setelah hadirnya penanaman modal Jepang adalah dualisme sosial ekonomi rekanan usaha dan elit pengambil keputusan dalam perusahaan-perusahaan patungan. Pada akhir paruhan pertama dasawarsa 1970-an, misalnya, lebih dari 90% rekanan penanam modal Jepang di Indonesia adalah apa yang dinamakan pengusaha "non-pribumi."²³ Gejala yang sama terlihat juga di Malaysia dan Muangthai. Kasus Malaysia bahkan menunjukkan bahwa komposisi kepemimpinan manajerial dalam perusahaan-perusahaan patungan Malaysia-Jepang tidak selaras dengan cita-cita politik yang melandasi Kebijakan Ekonomi Baru pemerintahan PM Mahathir. Jumlah personil etnik-Cina yang berhasil menduduki beberapa jabatan kunci dalam perusahaan-perusahaan patungan Jepang di seluruh Malaysia hampir mencapai dua kali lebih besar daripada personil etnik-Melayu.

Kecenderungan seperti itu dapat terjadi karena beberapa faktor. Sifat penanaman modal Jepang yang bergerak dalam sektor pabrikan, misalnya, memiliki kecenderungan mencari mitra usaha dari kelompok sosial tertentu yang secara tradisional telah memiliki pengalaman atau menguasai jaringan pemasaran. Dan dalam hal ini pengusaha "non-pribumi" pada umumnya memiliki peluang yang lebih besar daripada pengusaha "pribumi." Dengan kata lain, kehadiran modal Jepang telah memperkuat pola pembagian kerja antar-etnik. Terutama di Malaysia, gejala seperti itu merupakan masalah laten yang setiap saat dapat mengungkit kecemburuhan sosial dan kesenjangan etnikal menjadi ketidakstabilan politik.

Persoalan lain yang tampaknya lebih mendesak adalah kenyataan bahwa, berbeda dari harapan semula, kehadiran ekonomi Jepang tidak banyak membantu penyelesaian masalah ledakan tenaga kerja. Kesempatan kerja baru yang tersedia dari sektor pabrikan yang dibiayai modal Jepang hanya menyerap 1% tenaga kerja sektor pabrikan di Indonesia, 2,4% di Malaysia, 10% di Singapura dan 0,25% di Muangthai.²⁴ Lagipula, perbandingan antara jumlah modal yang ditanamkan dan kesempatan kerja yang diciptakan (*capital-labour ratio*) perusahaan-perusahaan Jepang pada umumnya lebih tinggi dari perusahaan-perusahaan asing lainnya.

Sementara itu, dari perspektif makro-ekonomi, masalah yang lebih penting dari sekedar pengukuhan sistem ekonomi dualistik dan rendahnya daya serap tenaga kerja adalah soal apakah kehadiran modal Jepang membantu pergeseran struktur ekonomi tradisional menjadi industrial. Bermacam

²³Kuntjoro-Jakti, *ibid.*, hal. 45.

²⁴Secara tersebar persoalan ini diliput dalam Sekiguchi, *ASEAN-Japan Relations*.

kriteria dapat dipakai untuk mengetahui pengaruh itu, antara lain derajat koherensi dan daya-saing internasional. Koherensi adalah suatu keadaan yang sedemikian rupa sehingga hasil dalam negeri diolah di dalam negeri sendiri sehingga daya-saing internasionalnya tidak ditentukan semata-mata oleh keunggulan komparatif yang alamiah (*natural comparative advantage*). Strategi diversifikasi vertikal yang dilakukan oleh beberapa negara anggota ASEAN sebenarnya memerlukan derajat koherensi yang tinggi.

Dalam kenyataannya harapan itu kurang terpenuhi. Pemusatan penanaman modal Jepang pada sektor substitusi impor dengan kandungan lokal (*local content*) yang rendah seperti dalam industri elektronik dan otomotif merupakan salah satu petunjuk bahwa secara keseluruhan negara-negara ASEAN, mungkin dengan perkecualian Singapura, masih mengandalkan pada keunggulan komparatif alamiah. Rendahnya kandungan lokal itu merupakan salah satu keraguan mengenai pendapat yang mengatakan bahwa suatu tahap industrialisasi telah mencapai fase kedua substitusi impor. Dengan kata lain, sengaja atau tidak, kehadiran modal Jepang sebenarnya justru memperpanjang tahapan substitusi impor untuk konsumsi lokal.

Sebenarnya Jepang dapat mengurangi akibat buruk yang ditimbulkan oleh strategi penanaman modal asingnya, misalnya jika ia memberi peluang tertentu untuk menyerap ekspor barang pabrikan negara-negara ASEAN. Tetapi gugatan-gugatan ASEAN mengenai liberalisasi pasar Jepang dengan sendirinya menunjukkan bahwa kehadiran modal Jepang tidak banyak membantu pembangunan industrial di negara-negara ASEAN. Besar kecenderungannya bahwa gelagat semacam ini akan berlanjut untuk jangka waktu yang dapat diperkirakan ke depan.

Bahwa penanaman modal Jepang ternyata justru mengukuhkan dualisme ekonomi dan memberikan sumbangan kecil pada penyerapan tenaga kerja serta menghambat laju industrialisasi dapat memiliki konsekuensi politik yang luas dan menempatkan sesuatu negara dalam kawasan ketidakstabilan. Tentu saja terdapat perbedaan dalam derajat ketidakstabilan di antara sesama anggota ASEAN sesuai dengan bentuk kekuatan sentrifugal, sifat ketidakstabilitan dan daya tanggap pemerintahannya terhadap permasalahan-permasalahan itu. Dualisme regional, misalnya, dapat menimbulkan ketidakstabilan bagi Filipina, Malaysia dan Muangthai tetapi diduga bukan merupakan ancaman penting bagi Indonesia, Brunei dan Singapura. Sedang lemahnya perusahaan Jepang dalam penyerapan tenaga kerja dapat menimbulkan persoalan yang lebih serius bagi Indonesia daripada bagi Malaysia dan Singapura.

SINTERKLAS EKONOMI DAN DUKUNGAN POLITIK

Piranti diplomasi ekonomi yang tampaknya dirancang oleh Pemerintah Jepang untuk mengimbangi kehadiran berlebihnya dalam sektor perdagangan

dan penanaman modal adalah bantuan ekonomi dan dukungan politik kepada negara-negara anggota ASEAN. Selain bantuan finansial dalam bentuk pinjaman dan hibah, sebenarnya Pemerintah Jepang juga memberikan bantuan-bantuan teknik yang meliputi beberapa bentuk pendidikan dan latihan ketrampilan. Badan Kerjasama Internasional Jepang dan Perhimpunan Bea-siswa Teknik Seberang Lautan adalah dua lembaga utama yang bergerak dalam pemberian bantuan-bantuan teknik. Indonesia merupakan penerima bantuan teknik terbesar di antara negara-negara anggota ASEAN yang lain.

Memang, dalam kenyataannya Asia menerima bagian terbesar dari bantuan ekonomi Jepang kepada negara-negara berkembang, yaitu kurang-lebih 70% atau lebih dari dua kali lipat bantuan ekonomi yang diterima negara-negara Amerika Latin, Afrika dan Timur Tengah yang masing-masing memperoleh 10%. Dalam tahun 1985, negara-negara ASEAN menerima 46,77% dari seluruh bantuan ekonomi resmi pemerintahan Jepang ke negara-negara Asia. Sedang Birma, Republik Rakyat Cina dan negara-negara Asia di luar ASEAN lainnya masing-masing menerima 9,04%, 21,77% dan 22,77%.²⁵ Ini merupakan petunjuk bahwa, sesuai dengan Doktrin Abe, negara-negara anggota ASEAN menduduki arti penting dalam diplomasi ekonomi Jepang.

Lagipula bantuan resmi itu sebenarnya baru merupakan sebagian dari bantuan finansial yang diberikannya seperti bantuan yang disalurkannya melalui lembaga-lembaga keuangan multilateral seperti Organisasi Produktivitas Asia, Bank Pembangunan Asia dan Pusat Perkembangan Perikanan Asia Tenggara. Selain itu, sebenarnya Jepang juga memainkan peranan yang tidak dapat diabaikan dalam pembangunan negara-negara berkembang di Asia Tenggara pada umumnya maupun ASEAN pada khususnya melalui kurang-lebih 200 lembaga swasta. Pusat Tenaga Kerja Sukarela Internasional, misalnya, mengirim lebih dari 1.000 tenaga kerja ahli ke beberapa negara Asia Tenggara. Perwalian Masyarakat Asia, salah satu lembaga swasta yang lain, juga menyediakan bantuan-bantuan finansial untuk membiayai berbagai bentuk proyek pembangunan.

Tujuan utama yang hendak diraih Pemerintah Jepang melalui berbagai jalur bantuan ekonomi itu adalah terbinanya stabilitas ekonomi dan politik di kawasan Asia-Pasifik dan sekaligus untuk mendekatkan ikatan psikopolitiknya dengan penerima bantuan. Dengan demikian dapat ditebak bahwa menyusutnya pengaruh Amerika dan kesulitan ekonomi yang dihadapi negara-negara berkembang pada umumnya merupakan faktor penentu dibalik bantuan ekonomi Jepang itu. Tentu saja, pertimbangan ekonomi, politik maupun keamanan akan menentukan kepada siapa dan berapa besar bantuan ekonomi Jepang itu akan diberikan.

Di antara sesama negara anggota ASEAN, Indonesia dan Muangthai merupakan penerima bantuan ekonomi Jepang yang terbesar, yaitu, berturut-turut, 45% dan 23%. Sedang Filipina, Malaysia dan Singapura menerima

²⁵Doherty, "Japan and ASEAN," hal. 11.

bagian yang lebih kecil, yaitu, masing-masing, 17%, 12% dan 0,5%.²⁶ Sepintas lalu gambaran itu akan mengesankan bahwa kekayaan bahan mentah dan potensi pasar, untuk kasus Indonesia, dan kedudukan politik sebagai negara garis depan dalam konflik Kampuchea, untuk kasus Muangthai, merupakan pertimbangan kunci yang menentukan tingkat penerimaan bantuan Jepang.

Tetapi lebih dari sekedar gambaran sepintas itu, dari segi lain, misalnya dengan melihat bagian bantuan hibah dari bantuan ekonomi yang diterima oleh sesuatu negara dan dengan berpijak pada anggapan bahwa hibah yang lebih besar seharusnya diberikan kepada negara yang lebih menderita karena perubahan ekonomi global, akan terlihat bahwa bantuan ekonomi Jepang pun sebenarnya dimaksud untuk lebih memperteguh dominasi ekonominya. Indonesia, misalnya, sebagai negara ASEAN yang paling terpukul karena merosotnya harga minyak bumi, ternyata hanya menerima hibah sebesar 5% dari keseluruhan bantuan ekonominya dari Jepang. Dengan kata lain, sebagai konsekuensi bahwa sebagian besar bantuan yang diterimanya berupa pinjaman dan oleh karenanya sangat berkaitan dengan stabilitas nilai tukar mata uang, Indonesia justru merupakan negara penerima bantuan yang paling menderita jika terjadi apresiasi Yen terhadap Rupiah.

Pada tingkat yang berbeda apa yang dialami Indonesia diderita juga oleh negara-negara ASEAN yang lain. Tetapi merupakan suatu fenomen yang menarik bahwa bagian hibah yang diterima Singapura, yaitu 18% dari bantuan Jepang yang diterimanya, justru merupakan bagian yang lebih besar daripada bagian yang diterima Filipina (10%), Indonesia (5%), Malaysia (2%) dan Muangthai (13%). Hingga tingkat tertentu fenomen ini mungkin menjelaskan preferensi politik yang mempengaruhi tingkat penerimaan bantuan hibah. Sikap moderat Singapura dalam masalah peningkatan anggaran pertahanan Jepang, kedudukan Muangthai dalam pusaran konflik Indocina dan ketidakstabilan politik Filipina tampaknya merupakan sebagian dari beberapa pertimbangan politik yang langsung maupun tidak mempengaruhi pemberian hibah Jepang.

Bahwa Jepang memusatkan perhatiannya pada hubungan ekonomi tidak berarti bahwa ia mengabaikan persoalan-persoalan politik. Keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara pada umumnya dan ASEAN pada khususnya adalah lingkungan yang mendukung atau bahkan menentukan kesinambungan perekonomian Jepang. Lagipula, desakan Amerika agar Jepang menyangga beban yang sepadan untuk menjaga keamanan Asia-Pasifik, bersamaan dengan apa yang mereka namakan sebagai peningkatan ancaman Soviet, tentu tidak luput dari pengamatan Tokyo. Tambahan pula, seiring dengan peningkatan kemampuan ekonominya, barangkali Jepang berniat juga meningkatkan peranannya dalam kancah percaturan politik. Tekanan

²⁶Dihitung penulis atas dasar data yang dikemukakan oleh Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," hal. 10-12.

eksternal dan dorongan internal itu mendorong pemerintahan Tokyo dalam kondisi tertentu sehingga ia merasa memerlukan kaji ulang atas diplomasi ekonomi yang dirumuskan dalam awal dasawarsa 1950-an.

Seperti dibahas dalam bagian lain tulisan ini, sendi-sendi utama yang tertuang setelah pengkajian ulang atas diplomasi ekonominya itu memperoleh landasan pemikiran dalam Doktrin Fukuda (1977), gagasan Ohira (1979) dan Doktrin Abe (1986). Landasan-landasan itu mencerminkan betapa Asia Tenggara khususnya dan Asia-Pasifik umumnya menempati kedudukan penting dalam kalkulasi politik luar negeri Jepang. Meskipun tetap bertumpu pada diplomasi ekonomi, landasan-landasan pemikiran itu mengisyaratkan dimensi politik yang penting. Dari pernyataan Fukuda bahwa "hubungan antara Jepang dan ASEAN tidak bertentangan dengan usaha Jepang membina hubungan saling pengertian dengan Vietnam maupun negara-negara Indocina yang lain,"²⁷ misalnya, terlihat bahwa Jepang berusaha menjalin hubungan bersahabat dengan negara-negara ASEAN maupun Indocina.

Tetapi seiring dengan meningkatnya konflik Indocina, dan dalam batas-batas tertentu juga meningkatnya ketidakstabilan Asia Selatan setelah kehadiran militer Soviet di Afghanistan (1979) maupun kedekatan hubungan pribadi antara PM Nakasone dan Presiden Reagan, semangat perimbangan politik Jepang di Asia Tenggara seperti diisyaratkan Doktrin Fukuda semakin bergeser ke arah ASEAN. Dengan kata lain, faktor-faktor itu telah menciptakan suatu hubungan politik tertentu sehingga Jepang lebih banyak menampung dan mendukung aspirasi politik ASEAN daripada sebaliknya.

Sebagai lambang dukungannya atas sikap ASEAN dalam masalah Kampuchea, misalnya, segera setelah ASEAN mengumumkan politik isolasinya terhadap Vietnam, Pemerintah Jepang juga membekukan bantuan ekonominya kepada Vietnam.²⁸ Lagipula, Jepang juga mendukung pandangan politik ASEAN dalam berbagai forum internasional seperti Majelis Umum PBB dan Konferensi Internasional mengenai masalah Kampuchea. Selain itu, meskipun pada tingkatan yang kurang berarti menurut pandangan ASEAN, Jepang telah memberikan bantuan ekonomi kepada Muangthai maupun bantuan lain yang dialamatkannya kepada pengungsi Indocina.

Meskipun melalui berbagai cara Jepang telah memberi dukungan politik kepada ASEAN, hal itu bukan berarti bahwa hubungan ASEAN-Jepang tidak pernah mengalami ganjalan. Rancangan Pemerintah Jepang meningkatkan anggaran pertahanannya melebihi pagu 1% dari pendapatan nasionalnya adalah salah satu ganjalan pokok dalam hubungan politik ASEAN-Jepang, di samping politisasi hubungan ekonomi Jepang dengan Republik Rakyat Cina dan Vietnam.

²⁷Lihat *Prospects for Regional Stability*, hal. 41.

²⁸Pembahasan yang lebih lengkap lihat K.V. Kesavan, "Japan's Policy Toward the Kampuchean Question," *Asian Survey* Vol. 25 No. 11 (November 1985): hal. 1123-1133.

Dalam pandangan ASEAN, meningkatnya anggaran pertahanan Jepang merupakan salah satu isyarat akan menguatnya kembali sentimen militerisme Jepang pada permulaan dasawarsa 1940-an. Mungkin negara-negara anggota ASEAN, meskipun pada derajat yang berlainan, beranggapan bahwa konsistensi antara peningkatan kekuatan militer dan ekonomi Jepang dapat menjadi faktor destabilisasi kawasan Asia-Pasifik. Sejarah membuktikan bahwa konsistensi serupa yang pernah dibangun Jepang atas dasar konsep Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya telah menyeretnya ke dalam kancang Perang Dunia II. Mungkin pula negara-negara ASEAN menduga bahwa meningkatnya ketangguhan militer Jepang bersamaan dengan merosotnya komitmen Amerika akan mempercepat pengambilalihan tanggungjawab keamanan Asia-Pasifik dari tangan Amerika Serikat kepada Jepang. Lagipula, sebagian negara anggota ASEAN tampaknya mengkhawatirkan juga kemungkinan ditengatkannya kemampuan militer Soviet di Asia-Pasifik seirama dengan gelagat militerisme Jepang.

Meskipun demikian, sebenarnya negara-negara anggota ASEAN mengaku kepentingan Jepang dalam kawasan Asia-Pasifik pada umumnya maupun Asia Tenggara pada khususnya. Bagi mereka persoalannya adalah, bahwa konsisten dengan konsep ketahanan nasional dan regional serta semangat kemandirian ASEAN, pengamanan kawasan hendaknya diserahkan kepada negara-negara di kawasan itu sendiri. Dengan bantuan ekonominya, Jepang dapat mendorong terciptanya keamanan dan stabilitas di Asia Tenggara. Hingga tingkat tertentu pernyataan Menteri Luar Negeri Shintaro Abe yang mengukuhkan kembali ketidaktinginan Jepang menjadi kekuatan militer dan memberi prioritas kepentingan ASEAN tampaknya mampu meredam kekhawatiran ASEAN atas kemungkinan kembalinya militerisme Jepang.

Sementara itu ganjalan politik lain yang tidak kalah pentingnya adalah hubungan Jepang dengan Republik Rakyat Cina dan Republik Sosialis Vietnam. Normalisasi hubungan Jepang-Cina (1978), misalnya, merupakan salah satu fenomena ekonomi politik yang menimbulkan kekhawatiran di kalangan negara-negara ASEAN. Selain keterlibatan Cina dalam pemberontakan komunis di Asia Tenggara pada masa lalu, dan mungkin pula di masa yang akan datang, kekhawatiran ASEAN akan faktor Cina dalam kalkulasi Jepang dapat mengurangi kemampuan ekonomi ASEAN. Kedekatan geografis, potensi pasar, sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang dimiliki Cina adalah pesaing keunggulan komparatif ASEAN. Lagipula, keberhasilan Republik Rakyat Cina membangun industrinya jelas akan merupakan pesaing potensial negara-negara ASEAN dalam pasaran internasional.

Hubungan yang semakin erat antara Jepang dan Republik Rakyat Cina telah menimbulkan kecemburuhan ASEAN. Pemerintah Tokyo memang pernah menyatakan bahwa "hubungan dengan Cina tidak akan dilakukan dengan mengurbankan kerjasama antara Jepang dan negara-negara berkembang

yang lain, khususnya ASEAN.²⁹ Tetapi pernyataan itu tampaknya belum melipur kecemburuan ASEAN, karena dalam kenyataannya Republik Rakyat Cina merupakan negara yang menerima bantuan Jepang paling besar terhitung sejak tahun 1981 -- suatu posisi yang sebelumnya ditempati negara-negara ASEAN.

Sementara itu, perpaduan antara unsur resistensi politik dan kecemburuan ekonomi terlihat jelas dari gugatan-gugatan ASEAN atas hubungan ekonomi Jepang-Vietnam.³⁰ Dalam akhir tahun 1986, misalnya, negara-negara ASEAN mengajukan protes atas penandatanganan naskah kerjasama antara *Nishio Iwai*, salah satu dari enam *sogosisha* terbesar Jepang, dan Pemerintah Vietnam. Dalam pandangan ASEAN kerjasama ekonomi perusahaan swasta Jepang itu merupakan lambang merosotnya dukungan Pemerintah Jepang pada politik isolasinya terhadap Vietnam. Dan seperti halnya dengan kasus Cina, meningkatnya hubungan ekonomi Jepang-Vietnam senantiasa akan membangkitkan kecemburuan ASEAN, terutama jika hal itu terjadi pada saat hubungan ASEAN-Jepang menghadapi persoalan termasuk menyusutnya bantuan dan berbagai bentuk kerjasama ekonomi Jepang kepada ASEAN.

Selama ini berbagai persoalan politik maupun ekonomi dalam hubungan ASEAN-Jepang selalu dapat diatasi. Kecemburuan ekonomi ASEAN, misalnya, pada umumnya segera pulih setelah Pemerintah Tokyo menyatakan kembali dukungannya pada garis politik ASEAN atau menawarkan bantuan baru. Meskipun demikian untuk masa-masa yang akan datang persoalan yang sama dapat muncul kembali. Anggaran pertahanan Jepang pada suatu saat nanti mungkin akan mencapai atau melebihi pagu yang telah ditetapkan konstitusinya, seiring dengan perubahan lingkungan internasional, regional maupun pergantian pemerintahan di Tokyo.

Kecenderungan-kecenderungan asimetri perdagangan, penanaman modal dan bantuan ekonomi Jepang dalam hubungan ASEAN-Jepang itu menunjukkan bahwa untuk masa yang akan datang ASEAN akan menghadapi tantangan yang lebih berat daripada sebelumnya. Meningkatnya kompetisi pasar pemasokan bahan mentah maupun industri substitusi ekspor, bersamaan dengan merosotnya keunggulan komparatif ASEAN terhadap Jepang dan dinamika politik Jepang dengan negara-negara ketiga merupakan variabel utama yang senantiasa akan mewarnai hubungan ASEAN-Jepang. Dalam batas-batas tertentu tampaknya justru ASEAN yang harus menyesuaikan orientasi dan kebijakan ekonominya daripada sekedar menggugat Jepang, apalagi jika hal itu hanya dilakukannya atas dasar kecemburuan.

²⁹Lihat *Mainichi Daily News*, 27 November 1979.

³⁰J. Kusnanto Anggoro, "Dibalik Protes ASEAN atas Kerjasama Jepang-Vietnam," *Suara Karya*, 14 Mei 1987, hal. 5.

Hari Depan ASEAN*

Jusuf WANANDI

Keprihatinan yang ada waktu ini mengenai ASEAN dalam tahun kedua-puluhnya itu bukan apakah ia telah memenuhi harapan dan keinginan para pendirinya, akan tetapi apakah kerjasama ASEAN di dalam berbagai-bagai bidang telah mencapai suatu taraf di mana ia dapat berswadaya untuk dua puluh tahun yang akan datang. Keprihatinan itu riil, terutama karena dua sebab: (i) perubahan-perubahan dalam ASEAN itu sendiri, sebagian disebabkan oleh kemajuan yang diperolehnya selama 10 sampai 15 tahun ini dalam negara anggota masing-masing dan sebagian sebagai akibat logis dari proses regenerasi yang kini sedang berjalan dalam kawasan itu; (ii) perubahan-perubahan yang lebih luas dalam lingkungan kawasan maupun internasional, baik secara politis maupun ekonomis, yang memberi tantangan baru dan lebih besar kepada negara-negara ASEAN.

Paling banter prestasi ASEAN bersifat campuran. Mungkin yang paling positif pada akhirnya adalah pertumbuhan di setiap negara anggotanya, suatu rasa kebersamaan dan rasa kelegaan -- kalau tidak suatu keamanan -- sebagai bagian dari ASEAN meskipun hasil konkretnya tidak kelihatan. Kerjasama di bidang ekonomi sudah jelas merupakan ujung lainnya dari spektrum ini. Hasilnya di sini sangat mengecewakan, mungkin terasa lebih kuat karena banyak rencana kerjasama seperti Proyek Industri ASEAN (AIP), Pengaturan Perdagangan Preferensi (PTA), Komplimentasi Industrial ASEAN (AIC) dan Usaha Patungan Industrial (AIJV) yang telah dimulai dengan ramai-ramai belum seimbang dengan hasilnya.

Pelaksanaan ekonomi yang sangat menonjol dari negara-negara ASEAN selama 1970-an terutama adalah hasil kebijakan-kebijakan nasional di bidang

*Dari Kuliah Tahunan Tun Ismail Ali ke-6, yang berjudul "The Future of ASEAN - An Indonesian View," di Kuala Lumpur, 24 Februari 1987.

ekonomi yang bijaksana yang dilakukan oleh pemerintah masing-masing negara anggota, maupun oleh iklim ekonomi kawasan dan internasional yang menguntungkan, daripada merupakan hasil dari kerjasama ASEAN dalam bidang ekonomi semata-mata. Tetapi ini tidak berarti bahwa ASEAN tidak relevan. Keberadaan ASEAN sejak 1967 jelas telah membantu terciptakannya stabilitas dan keamanan yang lebih besar dalam kawasan ini melalui hubungan dan saling pengertian yang lebih baik di antara negara-negara anggotanya. Justru perdamaian dan stabilitas regional inilah yang telah memungkinkan negara-negara ASEAN giat melakukan upaya-upaya pembangunan mereka. Hal ini memang merupakan motivasi utama yang melandasi keputusan Indonesia untuk secara aktif berpartisipasi dalam pembentukan ASEAN 20 tahun yang lalu.

Meskipun demikian, cukup alasan untuk menduga bahwa prinsip ini saja tidak akan lagi merupakan landasan bagi kesinambungan komitmen yang kuat generasi pimpinan baru di berbagai negara anggota terhadap ASEAN. Di satu pihak, saling pengertian dan keamanan regional oleh generasi muda seakan-akan dianggapnya sebagai sesuatu yang wajar. Dengan diterimanya konstitusi baru di Filipina, tidak akan ada pembicaraan lagi mengenai masalah Sabah yang pada hakikatnya merupakan satu-satunya masalah yang masih ada yang secara potensial dapat menjadi sebab suatu konflik intra-ASEAN secara terbuka. Sebaliknya, dan sebagian merupakan akibat dari yang di atas, generasi muda tidak lagi menganggap ASEAN sebagai sesuatu yang wajar dan akan mulai bertanya akan hasil-hasilnya yang lebih konkret dan dapat dirasakan. Mereka juga akan lebih sinis apabila menelaah permasalahannya yang banyak itu, termasuk misalnya masalah PTA, yang dalam mata generasi sebelumnya dilihat terutama dari segi nilai simbolisnya. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa suksesnya ASEAN dalam mengatasi konflik-konflik intra-ASEAN dan dengan demikian dalam membantu terciptanya stabilitas dan perdamaian regional telah meningkatkan harapan-harapan bagi sukses-sukses serupa di bidang-bidang lain, terutama dalam kerjasama ekonomi.

Tantangan terhadap ASEAN tidak saja datang dari dalam ASEAN itu sendiri, tetapi juga dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan regional dan internasional. Mungkin berdasarkan penilaian yang berhati-hati mengenai perubahan lingkungan inilah ASEAN dapat menemukan tujuan bersama bagi kerjasama dan persatuan yang mungkin lebih kuat lagi daripada sebelumnya. Kita mulai dengan penelaahan perkembangan politik yang mempengaruhi kawasan dan bagaimana hal ini mungkin mempengaruhi sifat kerjasama politik di antara negara-negara anggota ASEAN itu. Kemudian akan kita telaah sifat perkembangan ekonomi global dan tantangan-tantangan yang dihadapkannya pada kerjasama ekonomi ASEAN.

II

Dalam membahas perubahan lingkungan politik global yang mempengaruhi kawasan ASEAN, kita terpaksa mulai dengan menelaah mode unilateralis dalam politik luar negeri Amerika Serikat sejak Reagan memegang pemerintahan. Amerika Serikat dewasa ini, lepas dari adanya kepentingan dan pertaruhannya secara global, telah menjadi kurang peka dan appresiatif terhadap aspirasi-aspirasi dan kepentingan nasional dan regional negara-negara lain, termasuk sekutu-sekutunya, dan menjadi kurang simpatik terhadap keluhan-keluhan dan problem-problem Dunia Ketiga. Perlu dicatat bahwa postur ini sangat didukung oleh pendapat umum Amerika dan mungkin akan berlanjut bahkan setelah Reagan tidak memegang kekuasaan lagi. Citra Amerika yang kuat yang telah ditegakkan kembali selama masa pemerintahan Reagan, tidak akan begitu saja secara mudah dilepaskan oleh masyarakat Amerika yang masih ingat pada kekalahan dalam perang Vietnam dan ketidakmampuannya untuk secara efektif menangani masalah penyanderaan oleh Iran. Oleh sebab itu, suatu Amerika yang tegas mungkin merupakan salah satu penampilan yang penting dari kancah politik global dalam tahun-tahun mendatang.

Sementara kelihatannya berupaya secara serius berunding tentang pengurangan persenjataan dengan Uni Soviet, Amerika Serikat tetap bertekad menghadapi tantangan militer Soviet, terutama pengembangan militernya di kawasan Pasifik. Hal ini sudah barang tentu menambah taraf ketegangan di kawasan Pasifik, termasuk kawasan Asia Tenggara, terutama sejak diberikannya pada Uni Soviet fasilitas-fasilitas di Cam Ranh dan Danang oleh Vietnam.

Ketegasan Amerika Serikat juga dirasakan di bidang politik ekonomi internasionalnya, sebagaimana dimanifestasikan, misalnya, dalam gerak agresifnya ke arah atas timbal-balik dalam melakukan perdagangan. Hal ini menunjukkan perhatian yang minimal Amerika Serikat terhadap masalah-masalah ekonomi dan perdagangan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang masa kini. Penyandaran terlampaui besar politik ekonomi luar negeri pada saluran swasta daripada saluran pemerintah telah mengakibatkan pengurangan secara terus-menerus bantuan pembangunan Amerika Serikat yang resmi (ODA). Tetapi perlu diperhatikan bahwa Reagan telah menyelenggarakan politik perdagangan yang lebih liberal daripada Kongres Amerika Serikat yang menjadi makin proteksionis. Selama Amerika Serikat gagal untuk mengestrukturisasikan ekonominya secara efektif, akan menjadi sulit untuk mengelola hubungan ekonominya dengan mitra-mitra dagangnya yang utama. Hal ini mungkin bisa membawa implikasi politik. ASEAN yang telah menjadi mitra dagang Amerika Serikat yang penting sudah mulai menghadapi problem-problem demikian itu dan mungkin terpaksa mengkonfrontirnya dalam waktu-waktu yang dekat.

Perkembangan di RRC mempunyai dampak yang besar pada kawasan Asia-Pasifik. Cina juga membutuhkan suatu lingkungan yang stabil dan damai agar ia dapat melangsungkan program modernisasinya yang dimulainya 10 tahun yang lampau. Masih merupakan perjalanan yang panjang sebelum ia dapat mengelola secara sukses transformasi ekonomi dalam negerinya. Seperti yang diperlihatkan baru-baru ini, tantangan-tantangan dari dalam tetap kuat, akan tetapi kiranya RRC tidak akan kembali pada sikap tertutup lagi seperti dahulu. Sudah harus menjadi terang bagi kita di kawasan ini, bahwa menjadi kepentingan ASEAN untuk melihat RRC berpartisipasi secara konstruktif dan tunduk pada peraturan-peraturan internasional dan regional yang ada. Jadi sementara tantangan-tantangan baru bagi ASEAN akan muncul apabila RRC memodernisasikan ekonominya, tantangan-tantangan demikian itu lebih mudah bagi negara-negara ASEAN untuk menghadapinya daripada yang tidak dapat diramalkan terlebih dahulu yang dilancarkan oleh RRC yang revolusioner dan ganas.

Apa yang dinamakan prakarsa-prakarsa Gorbachev Juli 1986 juga dapat menuju ke arah perkembangan-perkembangan baru di kawasan Asia-Pasifik. Normalisasi hubungan Cina-Soviet, meskipun maju secara lamban, mungkin memberi dampak yang penting pada hubungan segitiga AS-Uni Soviet-RRC. RRC misalnya akan beruntung dari perkembangan ini karena hal ini memberi Beijing suatu hubungan berjarak-seimbang (*equi-distant*) baik dengan AS maupun dengan Uni Soviet. Hal ini bisa mengarah ke suatu stabilitas politik di kawasan Asia-Pasifik yang juga menguntungkan bagi Asia Tenggara.

Pendekatan baru Gorbachev perlu diperhatikan secara serius oleh negara-negara di kawasan Asia-Pasifik oleh karena kawasan itu menjadi fokus dari kebijaksanaan baru Soviet, terutama dalam hal hubungan ekonomi luar negerinya. Dengan demikian prakarsa ini dapat mengarah kepada kehadiran Uni Soviet yang lebih berimbang dalam kawasan itu, yang hingga kini bersifat sangat militer. Pentingnya reorientasi itu bagi Uni Soviet sendiri adalah jelas, mengingat adanya kesulitan-kesulitan ekonomi dalam negeri yang dihadapinya. Namun demikian aparatus Soviet dalam keseluruhannya, terutama partainya dan birokrasinya, perlu bertindak sepadan dengan arah kebijaksanaan baru ini sebelum perubahan-perubahan seperti itu menjadi kredibel di mata negara-negara di kawasan itu.

Peranan Jepang dalam kawasan itu kelihatannya tetap dalam bidang ekonomi, kendati adanya upaya terus-menerus memajukan kemampuan pertahanan-bela-diri (*self defence*)-nya. Hal ini sebagian terbesar disebabkan oleh dinamika internal Jepang sendiri dan juga oleh faktor-faktor historis. Jadi peranan politik Jepang kelihatannya akan dicerminkan dalam bidang ekonomi seperti apa yang ditentukan dalam kebijaksanaan keamanan semestanya. Perlu kiranya dicatat bahwa kebijaksanaan ini berjalan paralel dengan konsep ASEAN tentang ketahanan nasional dan regional. Hal ini bisa

membentuk suatu landasan yang sehat bagi kerjasama yang saling menguntungkan antara ASEAN dan Jepang.

Jepang akan tetap merupakan sumber utama modal dan teknologi bagi ASEAN dan pasar utama bagi bahan mentahnya dan semakin meningkat juga bagi barang-barang jadi. Tiga sampai empat tahun yang lalu kelihatan adanya pengarahan baru perhatian Jepang lepas dari ASEAN, sebagian besar ke arah negara-negara industri, terutama sebagai akibat tekanan-tekanan di bidang perdagangan. Namun tidak terdapat sebab-sebab yang inheren mengapa kecenderungan ini tidak dapat dibalikkan arusnya. Suatu upaya bersama ASEAN tentu sangat diperlukan.

Penelaahan di atas menunjukkan perlunya negara-negara ASEAN bekerja sama lebih erat dalam memberi respons terhadap tantangan-tantangan itu secara lebih sistematis dan koordinatif. Di sinilah ASEAN harus memperkuat kerjasama politiknya. Suatu pelajaran yang dapat diperoleh negara-negara ASEAN dari partisipasi mereka dalam usaha-usaha ke arah pemecahan konflik Kampuchea adalah bahwa mereka mampu memobilisasikan dukungan diplomatik dan politis dalam fora internasional melalui konsultasi-konsultasi politik dan kerjasama di antara mereka sendiri. Hal ini kelihatan juga dalam usaha-usaha bersama ASEAN lainnya dalam arena ekonomi internasional tentang permasalahan komoditi, preferensi perdagangan dan akses ke dalam pasaran.

Kerjasama politik di antara negara-negara ASEAN telah dianggap sebagai salah satu bidang yang sukses di bidang kerjasama ini, terutama yang berkait dengan kemampuan mereka mengatasi konflik intra-ASEAN. Suatu sumber konflik yang penting, yaitu masalah Sabah, telah teratasi secara efektif sekarang, dengan telah diterimanya Konstitusi baru Filipina. Hal ini tidak akan dapat terjadi tanpa kendali pada pihak mereka yang terlibat dan dukungan oleh ASEAN untuk pemecahan bilateral yang harus dirundingkan di antara kedua belah pihak, yaitu, Malaysia dan Filipina.

ASEAN juga secara aktif melibatkan diri dalam memberikan sumbangan pada pemecahan konflik Kampuchea dalam upayanya memelihara perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara. Sukses ASEAN, seperti telah diungkapkan terlebih dahulu, adalah kemampuannya memobilisasikan dukungan internasional, namun lebih dari ini hasil dari upayanya telah terbatas. Sampai taraf tertentu hal itu disebabkan oleh perbedaan penilaian di antara negara-negara anggota ASEAN tentang sifat dan sumber ancaman terhadap keamanan Asia Tenggara yaitu: sampai di mana Vietnam atau RRC merupakan ancaman langsung atau potensial terhadap kawasan ini. Evaluasi ini, kalau diterima, harus dapat menunjukkan adanya kebutuhan bagi ASEAN untuk mengharmonisasikan pendirian-pendirian para anggotanya dan secara bersama merumuskan penilaian atas perkembangan dan tantangan di kawasan ini -- terma-

suk formulasi suatu persepsi bersama tentang ancaman keamanan itu. Hanya secara demikian ASEAN dapat menjadi suatu kesatuan politik yang tangguh. Tidak perlu diragukan bahwa beberapa nuansa pendapat akan tetap ada di antara beberapa negara ASEAN, namun perbedaan nuansa itu tidak perlu menutupi wawasan strategi dan strategi-strategi bersama mereka.

Tampaknya tugas utama yang paling penting dari pertemuan puncak ASEAN yang akan datang adalah meninjau penilaian bersama tentang situasi di kawasan ASEAN sebagai landasan untuk rencana-rencana dan program-program ASEAN di masa yang akan datang, karena penilaian dasar yang dirumuskan dalam tahun 1976 pada Pertemuan Puncak Pertama di Bali mungkin tidak berlaku lagi secara keseluruhannya. Juga berdasarkan landasan penilaian bersama inilah ASEAN bisa menstrukturkan hubungannya dengan negara-negara besar. Koordinasi dan harmonisasi kebijaksanaan akan sangat dibantu oleh suatu kerangka kelembagaan yang diperbaiki. Kini fungsi ini terletak pada pertemuan para pejabat senior yang dikenal sebagai SOM. Untuk memperkuat SOM perlu didirikan suatu badan informasi, penelitian dan perencanaan yang permanen. Badan ini harus dapat memasok SOM dengan data informasi dan pilihan kebijaksanaan dan dapat pula diminta oleh SOM untuk melakukan studi mendalam mengenai aneka-ragam permasalahan yang berkait dengan ASEAN. Fungsi ini dapat dilakukan secara baik oleh badan-badan penelitian dan pengembangan yang ada pada masing-masing kementerian luar negeri, dan tidak hanya melibatkan para diplomat saja, tetapi juga para sarjana dan mungkin pula golongan profesi lainnya. Kemungkinan lain ialah mendirikan suatu bagian baru dalam Sekretariat ASEAN, namun kelihatannya suatu badan sejenis ini tidak akan digunakan secara efektif oleh SOM.

Selain daripada mengelola hubungan intra-ASEAN dan hubungan ASEAN dengan kekuatan-kekuatan eksternal, baik dalam bidang politik maupun ekonomi, kini ada dua bidang yang merupakan tantangan terhadap kerjasama politik ASEAN. Ini berkait dengan: (a) penyelesaian konflik Kampuchea; dan (b) pelaksanaan konsep ZOPFAN (Zone Perdamaian, Bebas dan Netralitas) dan NWFZ (Zone Bebas Sejata Nuklir) bagi Asia Tenggara.

Kelihatannya ASEAN kini telah mengurangi intensitas keterlibatannya dalam proses penyelesaian konflik Kampuchea. Sebagian hal ini merupakan akibat dari pengakuan bahwa ASEAN perlu dan kini bisa secara menguntungkan memberi perhatiannya pada permasalahan lain, terutama dalam bidang kerjasama intra-ASEAN di bidang ekonomi. Selain itu ASEAN menyadari bahwa kini tidak dapat diharapkan adanya gerakan yang penting dari pihak-pihak yang terlibat, yaitu Vietnam dan RRC, yang kedua-duanya masih terlalu disibukkan oleh masalah-masalah dalam negeri mereka masing-masing. Meskipun demikian, penyelesaian konflik Kampuchea tetap merupakan suatu masalah yang mendesak demi kepentingan rakyat Kampuchea. Hal

ini penting pula dari segi pandangan ASEAN karena suatu konflik yang berkepanjangan akan meningkatkan bahaya intervensi luar. Selain itu, tampaknya setiap prakarsa menuju ke arah penyelesaian hanya bisa datang dari pihak ASEAN. Berkenaan dengan hal ini ASEAN perlu secara serius memikirkan untuk mendirikan suatu komite ad hoc pada taraf pertemuan para pejabat senior, untuk terus-menerus memantau perkembangan di Indocina dan merencanakan strategi-strategi untuk mencapai penyelesaian konflik itu. Selanjutnya perlu diperhatikan pula bahwa penerapan ZOPFAN di Asia Tenggara akan mendapatkan rintangan selama konflik itu tidak teratasi.

Dicetuskannya NWFZ oleh ASEAN kini dipandang sebagai langkah pertama menuju realisasi ZOPFAN. Sementara suatu persetujuan mungkin akan tercapai dengan negara-negara di Indocina mengenai hal ini, permasalahannya adalah kompleks dan peka karena dalam penerapannya perlu dipertimbangkan perimbangan kekuatan antara negara-negara besar dalam kawasan itu. Pertama-tama terdapat asimetri antara AS dan Uni Soviet dalam strategi dan kemampuan untuk memproyeksikan kekuatannya dalam kawasan Asia-Pasifik maupun secara global. Strategi global Soviet pada intinya adalah strategi suatu kekuatan kontinental sedangkan sebagai respons terhadapnya di arena Asia-Pasifik, AS mengandalkan armada Pasifik dan penggunaan SLBM (rudal yang ditembakkan dari laut) berdasarkan strategi pertahanan ke depan, termasuk pertahanan para sekutunya di Pasifik di samping pertahanan daratan Amerika Serikat sendiri.

Mengingat hal ini, maka basis-basis di luar negeri dan jalur-jalur komunikasi laut (SLOC) mempunyai arti strategis lebih vital bagi AS daripada bagi Uni Soviet. Hal ini menjelaskan oposisi AS terhadap NWFZ dalam wilayah-wilayah yang penting bagi Amerika Serikat. Ia telah menentang keras Zona Bebas Nuklir untuk Pasifik Selatan, dan ada kemungkinan bahwa suatu pengaturan serupa di Asia Tenggara akan menghadapi oposisi yang lebih besar lagi. Perairan di Asia Tenggara, selat-selat dan jalur-jalur lautannya sudah tentu mempunyai arti strategis yang lebih besar bagi AS daripada Pasifik Selatan. Lagi pula, fasilitas-fasilitas militer Amerika Serikat di Teluk Subic dan Clark Field adalah vital bagi kemampuannya untuk memproyeksikan kekuatannya di kawasan Pasifik. Di samping memelihara perimbangan kekuatan militer -- yang kini berlaku dalam kawasan ini -- dicetuskannya gagasan tentang NWFZ oleh ASEAN hendaknya tidak lebih memanaskan perdebatan yang sengit di Filipina tentang fasilitas-fasilitas Subic dan Clark yang akan dirundingkan kembali dalam tahun 1991.

III

Paruh pertama dasawarsa 1980-an merupakan suatu periode melemahnya ekonomi ASEAN. Laju pertumbuhan GNP dalam tahun 1986 diperkirakan

serendah 2% untuk Indonesia, 0,5% di Malaysia, 0,9% di Filipina dan kurang dari 2% di Singapura. Bahkan ekonomi Thailand yang demikian luas dipuji tidak begitu baik seperti sewaktu tahun 1984. Demikian pula perdagangan pun melemah. Defisit Neraca Transaksi Berjalan adalah setinggi US\$4 miliar di Indonesia dalam tahun 1986, US\$3,2 miliar di Malaysia dan US\$556 juta di Filipina yang menunjukkan pengandalan yang meningkat pada pembiayaan dari kredit. Indikator-indikator prestasi itu memang tidak separah di kebanyakan negara berkembang lainnya. Namun perbandingan dengan Korea Selatan, di mana laju pertumbuhannya diperkirakan 10% dalam tahun 1986 dan yang neraca transaksi berjalannya mencatat suatu surplus sebesar US\$1,6 miliar, jelas menunjukkan akan perlunya mengejar dengan lebih cepat jika ekonomi ASEAN ingin mempertahankan relevansinya dalam "perlombaan" Asia-Pasifik.

Beberapa sebab melemahnya ekonomi-ekonomi ASEAN itu tidak perlu disebut kembali di sini. Namun demikian, perlu dipersoalkan apakah di ASEAN orang telah menyadari sepenuhnya seberapa jauh lingkungan global telah berubah secara tidak menguntungkan bagi ASEAN. "The Changed World Economy" oleh Drucker telah dibaca dan dibahas secara luas di negara-negara ASEAN. Namun perubahan-perubahan yang mungkin akan terjadi di tahun-tahun mendatang kelihatannya lebih fundamental sifatnya daripada yang telah menjadi suatu realitas dalam paruh pertama dasawarsa 1980-an. Sebagai akibat penyesuaian yang gigih pada beraneka-ragam ketidakstabilan yang menunjukkan sifat ekonomi dunia dasawarsa 1970-an, muncullah industri-industri baru dengan teknologi baru di negara-negara industri. Industri-industri baru ini bukan saja akan semakin kurang bergantung pada bahan mentah yang diprodusir dan diekspor oleh ekonomi-ekonomi ASEAN, akan tetapi mereka cenderung mengurangi pula arti diferensial upah sebagai unsur keuntungan komparatif. Mereka juga mengubah arah arus investasi internasional dari negara-negara berkembang ke negara-negara maju di mana terjadi penemuan-penemuan baru. Meskipun para pengamat luar tetap melukiskan hari depan ASEAN yang cerah bagi ekonomi-ekonomi ASEAN, realitas masa kini tidak begitu menggembirakan. Saham negara-negara ASEAN dalam jumlah investasi asing langsung telah berkurang sejak tahun 1980. Hal ini nyata dengan investasi Jepang. Sementara negara-negara ASEAN mampu memiliki saham sebesar 31,7% investasi Jepang baru yang langsung di luar negeri dalam tahun 1981, saham mereka secara keseluruhan dalam tahun 1985 hanya merupakan 7,7%. Bahkan Indonesia pun kelihatannya menjadi makin kurang menarik seperti tercermin dalam sahamnya yang kecil, yang hanya sebesar 3,3% dari investasi baru Jepang dalam tahun 1985.

Secara jujur perlu dicatat bahwa pemerintah-pemerintah negara anggota ASEAN telah melakukan penyesuaian pada lingkungan yang berubah itu se-

jak dini, atau sedikitnya lebih dini daripada kebanyakan negara-negara berkembang lainnya. Sebetulnya paruh pertama tahun 1980-an patut diistilahkan sebagai periode pembaruan ekonomi bagi negara-negara ASEAN. Pembaruan itu sebagian terbesar terjadi di bidang-bidang sistem moneter dan keuangan. Indonesia dan Malaysia, misalnya, telah menderegulasikan sistem moneter dan keuangannya demikian rupa agar kekuatan-kekuatan pasar dapat bekerja demi memobilisasikan dana dan untuk mengarahkan dana yang terbatas itu ke arah proyek-proyek investasi. Sektor nyata dari ekonomi telah pula mengalami liberalisasi yang penting. Banyak pengamat asing berharap bahwa upaya-upaya penyesuaian itu dapat memulihkan ekonomi ASEAN dalam tahun 1987, betapapun lemahnya pemulihannya mungkin terjadi dibanding dengan prestasi sebelumnya. Kebanyakan ekonomi-ekonomi ASEAN tetap membutuhkan beraneka-ragam pembaruan, seperti dilanjutkannya langkah-langkah yang baru dimulai untuk menswastakan perusahaan-perusahaan negara. Perlu dicatat bahwa pemulihan yang diharapkan itu hendaknya tidak melemahkan kepentingan yang kini sedang tumbuh dari pemerintah-pemerintah, para intelektual dan masyarakat bisnis dalam memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN sebagai wahana tambahan untuk penyesuaian itu. Berhadapan dengan lingkungan yang sulit ini, negara-negara ASEAN perlu menghargai manfaat peningkatan kerjasama ekonomi ASEAN. Untuk inilah dibutuhkan pendekatan-pendekatan baru bagi kerjasama ekonomi ASEAN.

Di antara pendekatan-pendekatan baru ini, suatu pendekatan menyeluruh pada liberalisasi perdagangan intra-ASEAN secara luas dianggap sebagai unsur yang sangat penting. Pengalaman yang lampau menunjukkan bahwa baik Proyek Industrial ASEAN (AIP) maupun Komplimentasi Industrial ASEAN (AIC) dan Usaha Patungan Industri ASEAN (AIJV) tidak akan bisa maju tanpa dukungan rencana pembagian pasaran yang membuka pasar negara-negara peserta bagi produk-produk masing-masing proyek patungan itu. Pengalaman serupa juga menunjukkan kesukaran yang dihadapi dalam negosiasi mengenai liberalisasi karena pendekatan selektif itu membatasi ruang lingkup perdagangan. Memang pendekatan selektif itu telah mengarah ke Pengaturan Perdagangan Preferensial ASEAN (ASEAN PTA) yang ada sekarang yang tidak mencakup barang-barang perdagangan yang penting bagi perdagangan intra-ASEAN. Ini jelas bukan maksud Deklarasi Bali. Masalahnya sekarang ialah apakah ASEAN akan maju dalam hal liberalisasi perdagangan intra-ASEAN selama pendekatan itu tetap tidak berubah. Oleh karena itu pendekatan baru untuk meliberalisasikan perdagangan intra-ASEAN harus didasarkan atas pendekatan yang menyeluruh (*across the board*).

Sering dikatakan bahwa liberalisasi menyeluruh pun mungkin tidak akan menghasilkan suatu peningkatan yang berarti bagi perdagangan intra-ASEAN disebabkan oleh kurang komplimenternya ekonomi-ekonomi ASEAN.

Namun kenyataan bahwa komplimentaritas kurang merupakan akibat kebijakan-kebijakan perdagangan dan industri yang mementingkan produksi domestik sebagai prioritas utama, yang telah mengarah kepada timbulnya industri-industri yang sama di masing-masing negara ASEAN. Andai-kata telah terjadi perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas, investor-investor ASEAN dan asing dari semula tentu telah menghindari duplikasi investasinya di kawasan ASEAN. Dengan kata lain, yang menjadi masalah adalah kurang terbukanya perdagangan intra-ASEAN daripada kurangnya komplimentaritas. Suatu argumen yang dianut secara luas yang tidak menyetujui perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas berkaitan dengan kemungkinan bahwa perdagangan yang lebih bebas di antara negara-negara ASEAN akan mengarah ke ketidakratanya peredaran keuntungan dan pembiayaan yang akan merugikan negara-negara anggota yang paling kurang maju. Namun argumen ini sama kelirunya seperti yang pertama. Dalam suatu perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas, Indonesia mungkin akan memperoleh keuntungan dari ekspor yang meningkat dari produk-produk yang berkaitan dengan energi, sedangkan Thailand dan Filipina mungkin akan memperoleh keuntungan dari peningkatan ekspor bahan makan. Ini adalah suatu contoh dari berbagai kemungkinan pertukaran perdagangan di antara ekonomi-ekonomi ASEAN. Bahkan mengenai perdagangan barang-barang jadi, tidak lagi benar bahwa Indonesia harus rugi karena perdagangan intra-ASEAN yang lebih bebas. Dalam tahun-tahun akhir-akhir ini telah terjadi suatu proses pengejaran yang memungkinkan Indonesia berhasil meningkatkan bagiannya dalam jumlah ekspor beberapa barang jadi ASEAN ke dalam pasar yang paling bersaing, terutama Amerika Serikat. Porsi Indonesia dalam jumlah ekspor ASEAN ke AS telah meningkat misalnya dari 16% dalam tahun 1981 ke 32% dalam tahun 1984 dalam hal barang-barang pokok jadi dan dari 4,9% menjadi 11,1% dalam hal beraneka-ragam barang jadi, meskipun tetap serendah 2% dalam hal alat-alat mesin, telekomunikasi dan pengangkutan. Pergeseran ini menunjukkan adanya daya saing yang meningkat dari Indonesia dibanding dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Suatu pendekatan yang menyeluruh pada liberalisasi perdagangan intra-ASEAN dapat dirancang sedemikian rupa agar dapat memberi waktu yang lebih lama untuk penyesuaian bagi negara-negara anggota yang kurang maju. Hal ini perlu mengingat adanya kekhawatiran tentang efek-efek liberalisasi impor yang cepat. Namun rancangan ini adalah masalah teknik segera setelah de dasar tentang pendekatan yang menyeluruh itu telah disetujui oleh pemerintah-pemerintah yang bersangkutan.

Setelah merinci pendekatan-pendekatan untuk memperkuat kerjasama ekonomi ASEAN yang banyak disuarakan tahun-tahun terakhir ini, orang dapat mempersoalkan kemana hal ini semuanya akan menuju. Suatu masalah penting perlu dipersoalkan di sini, yaitu apakah diadakannya rencana-rencana

kerjasama baru ini dimaksudkan untuk menghasilkan pengandalan yang lebih besar pada pasar masing-masing negara ASEAN. Hal ini merupakan suatu saran yang logis, mengingat kenyataan bahwa pasar-pasar eksternal tampak makin menjadi kurang terbuka.

Namun pendapat ini dapat ditantang. Tahun-tahun terakhir ini memperlihatkan kenaikan terus-menerus dari ekspor Thailand ke Amerika Serikat, kendati sentimen proteksionis yang meningkat di AS. Lebih penting lagi, dapat dikatakan bahwa pasaran ASEAN pada intinya tetap merupakan pasaran terbatas. Jadi pengandalan pada pasaran ASEAN sendiri -- ditopang oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk memberi proteksi atas perluasan pasaran terbatas itu -- dapat mengarah pada terciptanya industri-industri substitusi impor di ASEAN, yang dalam waktu singkat dapat menjadi korban ineffisiensinya sendiri. Oleh sebab itu hendaknya liberalisasi perdagangan dalam kerjasama intra-ASEAN jangan mengarah ke terbentuknya suatu blok ekonomi yang berorientasi ke dalam. Dari semula hal itu perlu dirancang untuk menjadi non-proteksionis dan berorientasi ke luar. Bagaimanapun juga mitra-mitra ekonomi terpenting dari ASEAN tetap merupakan pasaran di luar ASEAN, terutama negara-negara industri. Dalam hubungan inilah dapat dilihat manfaat diadakannya secara teratur dialog-dialog Kerjasama ASEAN-Pasifik, atau apa yang dinamakan Dialog "6 plus 5" sebagai suatu forum konsultasi dan dialog antara ASEAN dan mitra-mitra dagangnya di Pasifik -- akhirnya termasuk pula Masyarakat Ekonomi Eropa dan negara-negara penting lainnya -- mengenai masalah-masalah hubungan ekonomi dan perdagangan yang menjadi kepentingan ASEAN dan berdasarkan suatu agenda yang ditetapkan oleh ASEAN.

Pendek kata, rencana apa pun untuk memajukan kerjasama ekonomi ASEAN pertama-tama harus ditujukan ke arah perbaikan daya saing ASEAN secara internasional. Liberalisasi perdagangan intra-ASEAN harus dipandang sebagai langkah pertama ke arah itu, namun hendaknya jangan berhenti di situ saja. Kerjasama ekonomi ASEAN tidak harus dibatasi pada liberalisasi perdagangan.

Kerjasama fungsional dalam mana ASEAN telah memprakarsai, bahkan telah merampungkan berbagai proyek, perlu diperkuat. Akan tetapi kerjasama dalam bidang ini perlu memperhitungkan berbagai perubahan dalam lingkungan global. Dengan adanya andalan yang meningkat pada ekspor, negara-negara ASEAN harus menjadi lebih peka terhadap masalah-masalah yang dianggap penting oleh masyarakat dunia pada umumnya dan terutama oleh mitra-mitra dagang ASEAN. Selanjutnya kerjasama fungsional ASEAN memerlukan pengaturan kembali guna mengakomodir perubahan-perubahan teknologi yang cepat yang dalam banyak hal mengancam untuk mengurangi arti ekonomi dari sumber-sumber alam dan manusia negara-negara ASEAN. Permasalahan yang demikian beraneka-ragam seperti proteksi hak milik in-

telektual, kebijaksanaan investasi, perdagangan dalam jasa-jasa dan hasil-hasil pertanian perlu secara serius digarap. Tujuan kerjasama dalam bidang-bidang ini perlu ditujukan ke arah tercapainya suatu posisi bersama ASEAN. Kemungkinan adanya Undang-undang Paten ASEAN dan Kebijakan Investasi ASEAN perlu dijajaki.

Sekarang kita lihat masalah kerjasama di bidang-bidang keuangan dan perbankan yang dari semula telah dianggap sebagai unsur-unsur yang paling penting dari kerjasama ekonomi ASEAN. Keuangan dan perbankan bukan saja merupakan sumber penting bagi pertumbuhan ekonomi, akan tetapi merupakan unsur-unsur krusial dari prasarana perdagangan dan investasi. Perdagangan dan investasi intra-ASEAN sangat bergantung pada kemampuan finansial masyarakat ASEAN untuk menyediakan pelayanan finansial yang diperlukan. Kerjasama yang lebih erat di antara negara-negara ASEAN di bidang-bidang keuangan dan perbankan diperlukan karena meningkatnya andalan mereka pada ekspor barang-barang jadi, pembiayaan investasi pada tabungan swasta, termasuk tabungan kelembagaan, niat pemerintah-pemerintah meneruskan privatisasi, sekuritisasi pasaran keuangan global dan meningkatnya tuntutan para mitra dagang ASEAN yang penting untuk memperoleh akses yang lebih bebas ke dalam industri-industri jasa ASEAN.

Dengan mengakui pentingnya keuangan dan perbankan bagi kerjasama ekonomi negara-negara ASEAN dalam bentuk apa pun, baik sektor pemerintah maupun swasta dalam ASEAN telah melakukan berbagai upaya kerjasama di bidang-bidang keuangan dan perbankan, bahkan sebelum Pertemuan Puncak Bali tahun 1976. Komite Khusus Penguasa Bank Pusat dan Keuangan ASEAN telah didirikan dalam tahun 1972. Segera setelah Pertemuan Puncak di Bali, Komite Keuangan dan Perbankan ASEAN (COFAB) didirikan. COFAB mempunyai beraneka-ragam aktivitas yang dicerminkan oleh ketiga sub-komitennya, yaitu Komisioner Asuransi ASEAN, Administrator Perpajakan ASEAN dan Kelompok Kerja Permasalahan Cukai ASEAN. Namun kebanyakan aktivitasnya adalah fungsional sifatnya dan sangat sedikit kaitannya dengan pembagian pasaran jasa-jasa keuangan. Aktivitas-aktivitas tersebut meliputi harmonisasi klasifikasi cukai, penyalinan informasi, mempergunakan bersama fasilitas-fasilitas pendidikan dan latihan, dan konsultasi dengan negara-negara ketiga dalam hal permasalahan yang berkaitan dengan keuangan dan perbankan.

Tidak diragukan lagi bahwa aktivitas-aktivitas yang disebut di atas tadi adalah penting. Klasifikasi cukai yang berbeda, misalnya, akan lebih menyulitkan negosiasi tentang pengaturan perdagangan preferensi ASEAN. Begitu pula perusahaan-perusahaan asuransi tidak akan sepenuhnya memanfaatkan potensi pasaran asuransi di negara-negara ASEAN, kecuali apabila terdapat sumber-sumber daya manusia dengan jumlah dan keahlian yang diperlukan. Namun masih ada bidang penting lainnya dalam mana suatu ker-

jasama dalam bentuk pembagian pasaran dibutuhkan. Dengan perkecualian Malaysia dan Singapura, bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan asing lainnya seperti perusahaan-perusahaan sewa di masing-masing negara ASEAN pada dasarnya berasal dari luar ASEAN. Misalnya, dari jumlah seluruh asset bank-bank di Indonesia pada akhir tahun 1984, 90% dimiliki oleh bank-bank ekstra-ASEAN. Hal yang serupa tampaknya berlaku di negara-negara ASEAN lainnya. Sampai taraf tertentu, kelemahan perbankan intra-ASEAN ini mencerminkan secara relatif kurangnya pengalaman bank-bank ASEAN dalam operasi transnasional. Hal itu juga mencerminkan keterbatasan akses yang ditujukan untuk membatasi andil bank-bank asing dalam jumlah omset perbankan, meskipun bank-bank asing itu datang dari ASEAN.

Kerjasama keuangan dan perbankan ASEAN tidak terbatas pada aktivitas COFAB saja. Pada hakikatnya sektor swasta telah mengambil beberapa langkah penting demi menggalakkan kerjasama ASEAN dalam bidang ini. Kamar Dagang dan Industri ASEAN (ASEAN CCI) telah mempromosikan kerjasama di bidang keuangan dan perbankan melalui kelompok kerjanya dalam keuangan dan perbankan. Bank-bank swasta ASEAN melalui asosiasi-asosiasinya masing-masing mempunyai Dewan Perbankan ASEAN (ABC) sebagai cabang eksekutif dari Asosiasi Perbankan ASEAN untuk mempromosikan kerjasama di antara bank-bank swasta. Sementara ABC terlibat dalam aneka-ragam aktivitas dalam mana kerjasama fungsional, seperti penyalinan informasi dan perkembangan sumber-daya manusia merupakan unsur-unsur yang penting, penggabungan AFC (Perusahaan Keuangan ASEAN) dalam tahun 1981 merupakan hasil yang paling dapat dirasakan dari kerjasama sektor swasta di bidang keuangan dan perbankan. Diharapkan bahwa AFC dapat memberi pelayanan keuangan yang lebih luas kepada perusahaan-perusahaan di negara-negara anggota, terutama pada proyek-proyek AIJV. Pelayanan-pelayanan keuangan ini meliputi pemrakarsaan dan pembiayaan proyek, partisipasi ekuiti, pelayanan garansi, pelayanan konsultansi, jaminan, sindikasi, konsultasi investasi, utang/ekuiti dan keuangan.

Operasi AFC ternyata terbatas hingga kini. Kegiatan-kegiatannya berpusat pada bisnis yang berkait dengan perkreditan. Bahkan dalam hal ini pengoperasian AFC tetap sederhana. Meskipun demikian adanya AFC dan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukannya menunjukkan arah yang benar. Apabila sektor swasta ASEAN dapat memperluas cara kerjasama ini untuk memasukkan bidang-bidang penting lainnya di bawah jurisdiksi COFAB, seperti perusahaan-perusahaan asuransi, sumbangannya pada kerjasama ASEAN secara keseluruhannya dapat menjadi penting. Singkatnya, kerjasama ASEAN di bidang keuangan dan perbankan harus semakin memperhatikan rencana-rencana pembagian pasaran, perkuatan AFC untuk memperluas operasinya ke dalam bidang-bidang di luar bisnis yang berkait dengan perkreditan, pembentukan usaha patungan dalam usaha re-asuransi dan usaha

patungan di bidang pengembangan sumber-daya manusia di samping rencana pembagian yang ada sekarang.

IV

Akhirnya, hasil kerjasama ASEAN di bidang sosial-budaya tidak akan mengecewakan jika dibuat neraca perhitungan di sini. Banyak kegiatan telah dilakukan dalam bidang ini, beberapa di antaranya telah menjadi demikian wajarnya dan menjadi bagian dari kegiatan kita sehari-hari, hingga tidak diperhatikan. Dapat dilihat halaman khusus untuk pemberitaan ASEAN dalam *Malaysian Straits Times*, yang bagi banyak dari kita mungkin tidak lagi merupakan hal yang istimewa. Tetapi hal yang kelihatannya kecil dan tidak penting ini, sebenarnya demikian pentingnya bagi pemasyarakatan ASEAN dalam masyarakat kita masing-masing. Kerjasama di bidang-bidang sosial-budaya antara media massa, di bidang-bidang pendidikan dan penelitian, dan juga studi-studi ASEAN perlu mendapat perhatian kita secara terus-menerus karena ia merupakan landasan bagi kepentingan rakyat-rakyat dalam kawasan itu untuk bersama-sama membangun kerjasama berdasarkan rasa persaudaraan yang kuat.

Para Penulis

ANALISA No. 10, 1987

SIMANDJUNTAK, Djisman S. Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D. dalam Ilmu Ekonomi. Menjadi Staf Peneliti di Departemen Ekonomi, CSIS. Sejak 1984 sebagai Kepala Departemen Ekonomi, CSIS.

DJIWANDONO, J. Soedjati. Berijasah B-1 Bahasa Inggris, 1960; Diploma Guru Bahasa Inggris dari Victoria University, Wellington, Selandia Baru tahun 1961; BA di bidang Ilmu Politik & Bahasa Rusia dari Universitas Otago, Dunedin, Selandia Baru, 1965; MSc dan Ph.D. dalam Hubungan Internasional dari London School of Economics and Political Science (LSE), Universitas London, 1982; kini anggota Dewan Direktur CSIS, Editor ANALISA (CSIS) dan Editor *Jurnal Ilmu Politik* (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, AIPI); sebelumnya adalah Ketua Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS dan Editor *The Indonesian Quarterly* (CSIS); pengamat dan peneliti dalam masalah Strategi, hubungan Timur-Barat, Strategi dan Politik Luar Negeri Soviet, Komunisme Internasional dan masalah-masalah kawasan Asia Tenggara.

ANGGORO, J. Kusnanto. Berijasah Sarjana Muda bidang Elektro, Institut Teknologi Bandung dan Sarjana Hubungan Internasional dari FISIP, Universitas Indonesia tahun 1985; sejak 1986 menjadi anggota Departemen HI CSIS, Staf Peneliti terutama dalam bidang Strategi, Eropa Timur dan Timur Tengah.

WANANDI, Jusuf. Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Direktur Eksekutif dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding
Journal on
Indonesian
Problems

CSIS also publishes an
Indonesian Journal ANALISA
and books on socio-economic
and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group
Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation:
The Next Phase,**
*Hadi SOESASTRO and
HAN Sung-joo (Eds.)*

- The journal for scholars,
diplomats, and journalists
on Indonesian problems and
related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in
January, April, July and
October.



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS 1A.